La corrupción y su freno

Ciudadanía, instituciones y normas

La corrupción y su freno

Ciudadanía, instituciones y normas



Instituto de Comunicación y Desarrollo

Av. 18 de Julio 1431, of. 601
11200 Montevideo
Tel/Fax: (598 2) 901 1646 y 902 4423
E-mail: icd@adinet.com.uy
Página web: www.lasociedadcivil.org

ISBN: 978 - 9974 - 7519 - 3 - 4

Primera edición: 2009

Diseño gráfico: Diego Tocco

Impreso en ROSGAL
Dep. Legal.: 351.829 / 09

Índice

Presentación

Un cartel de contramano en la ruta de la corrupción

En los albores de una nueva administración de gobierno, momento en el que se están definiendo las nuevas autoridades, tomando conocimiento de los desafíos que deberán enfrentar y articulando continuidades y profundizaciones de las políticas públicas, resulta particularmente interesante aportar al debate público un conjunto sistematizado de conocimientos y de percepciones ciudadanas sobre el tema de la corrupción en Uruguay.

En ese entendido, el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) emprendió un trabajo de investigación desde una perspectiva de sociedad civil, destinado a dar cuenta del amplio repertorio de instituciones y normas que tienen por objeto prevenir, denunciar y perseguir la corrupción en el Estado, analizando sus virtudes y sus debilidades, y relevar y analizar las opiniones que tienen los funcionarios públicos, los empresarios y los ciudadanos en general, sobre las múltiples facetas de este fenómeno. Ambos componentes forman parte de esta publicación que habla de *"La corrupción y su freno"*, representado éste por el más amplio conocimiento de la ciudadanía, instituciones fortalecidas y reglas de conducta cada vez más acordes con los avances internacionales en la materia.

A diferencia de las mediciones de percepción de la corrupción que realizan instituciones internacionales privadas y organismos multilaterales, los uruguayos opinan que su nivel es alto debido a la falta de control de los organismos competentes. En general, está extendida la idea de que hay que castigar severamente a los corruptos y mejorar la educación. Sin embargo, la corrupción como problema no forma parte de las preocupaciones inmediatas de los ciudadanos, no queda registrada como un asunto prioritario en los sondeos de opinión y, salvo en el caso de instituciones especializadas o que promueven los derechos humanos, no es asumida como un asunto propio por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

En América Latina, habitualmente se considera y denuncia la corrupción que ocurre en el ámbito del gobierno o en los espacios del poder, perdiendo de vista que ésta se desarrolla como un proceso generalizado en el que intervienen múltiples actores desde la base, incluyendo a los ciudadanos del común que miran a un lado, a los funcionarios desleales, a los empresarios que buscan una rentabilidad rápida y malhabida, a los banqueros dedicados a lavar dinero, a los abogados y otros profesionales que dan apariencias de legalidad a la transacciones fraudulentas. Es necesario, pero no suficiente, *"freír al pez más gordo"*, porque también hay que trabajar en todo el sistema, limitar la concentración de poder y transparentar sus acciones.

Este razonamiento, que en rigor pertenece al salvadoreño Jaime López, ex director de la Red Probidad, se completa con una visión muy interesante:

"El otro aspecto fundamental es no limitar este proceso a las capitales, sino tener un enfoque mucho más integral de lo que ocurre en el país; o sea, en la localidad, en los territorios, en los caminos, porque hay

algo que no he mencionado, y es que la lucha contra la corrupción se enfoca con frecuencia en las instituciones o en los edificios. Pero la corrupción se mueve por rutas, y es la falta de control de esas rutas, por donde se desplazan las mercaderías ilegales, o el dinero; la ruta donde se extraen los recursos naturales como los bosques o las minas; o las rutas donde los políticos van a conseguir los votos de la población pobre, lo que permite que la corrupción siga fluyendo. Hay programas de lucha contra la corrupción, tanto del gobierno como de la sociedad civil, que han estado centrados en los edificios que están en las capitales y han perdido de vista el control de estas rutas".

Esta aseveración no sólo es un recurso de la estrategia, sino también una metáfora de los múltiples derroteros que siguen los delitos de corrupción y como allí y en todas partes hay que instalar los carteles de tránsito a contramano.

La corrupción es un fenómeno multifacético, que impacta de manera determinante sobre las economías nacionales con su carga de sobornos y pagos irregulares, genera inmensas pérdidas económicas y tiende a favorecer la competencia desleal, debilitando el clima de inversión en cada país y frenando el desarrollo de un sector privado emprendedor, socialmente responsable y dispuesto a asumir riesgos legítimos.

Pero los efectos de la corrupción no se dan solamente en el terreno de la economía, aumentando la pobreza y frenando el desarrollo, sino que también impactan sobre las instituciones democráticas, debilitando su legitimidad, su integridad y su eficacia para velar por los intereses colectivos. Innumerables ejemplos en América Latina nos muestran como prácticas corruptas muy extendidas socavan la gobernabilidad y propician el descrédito entre los ciudadanos respecto a las instituciones judiciales, legislativas y administrativas de los Estados. En muchos casos, la ausencia de organismos de contralor eficaces y receptivos a las demandas de las personas, así como la carencia de una legislación moderna, impide que los ciudadanos cuenten con la información necesaria o puedan canalizar sus denuncias, exigiendo al mismo tiempo mayores y mejores niveles de rendición de cuentas por parte del Estado.

El compromiso en la lucha contra la corrupción es de todos y es de siempre. Para enfrentar este fenómeno que genera pobreza, frena el desarrollo y adultera la naturaleza de la instituciones democráticas, habrá que continuar ampliando el derecho a la información, reclamando que el Estado rinda cuentas, promoviendo la transparencia en todos los órdenes de la gestión pública, contribuyendo al fortalecimiento de los organismos oficiales de contralor y mejorando la capacidad de incidencia de todos los actores sociales.

Pero además de mejores instituciones y normas que contribuyan a la gobernabilidad, a la construcción de ciudadanía y a evitar una mayor desafección de las personas a las instituciones democráticas, finalmente serán los ciudadanos y sus conciencias los verdaderos y más poderosos frenos a la corrupción que podamos imaginar.

Montevideo, 9 de diciembre de 2009
Anabel Cruz y Fernando Barreiro
Directores de ICD

Agradecemos el apoyo del Fondo Finlandés de Cooperación Local (FCL), del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de Partnership for Transparency Fund (PTF). Agradecemos también a todas las personas que brindaron información y prestaron su tiempo al ser entrevistadas para este trabajo.

#1

Las instituciones, las normas y los mecanismos de control

Investigación realizada por Edison Lanza y Leonardo Luzzi

Introducción

La corrupción: problema antiguo, definiciones modernas

Dr. Hoenir Sarthou

Aunque la corrupción es un problema muy antiguo, sólo recientemente los Estados y la sociedad internacional parecen haber tomado conciencia de su creciente importancia y de sus perjudiciales efectos sociales, económicos y políticos.

La Convención Interamericana y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, en sus preámbulos, coinciden en señalar como factores que favorecen el desarrollo de la corrupción, entre otros, la complejidad de las sociedades actuales, la existencia de burocracias estatales poco afectas a rendir cuentas, la supranacionalidad de ciertos fenómenos económicos, el surgimiento de nuevas formas de criminalidad organizada y la reducida participación ciudadana en la gestión y control de los asuntos públicos.

En el plano de los efectos causados por la corrupción, hay que señalar la pérdida de recursos públicos, el daño patrimonial y moral causado a los particulares, la posible violación de derechos humanos fundamentales y la pérdida de credibilidad de las instituciones democráticas.

Este último aspecto –el debilitamiento del sistema democrático– es uno de los más preocupantes para los países latinoamericanos, que en su mayoría salieron de procesos dictatoriales hace poco más de dos décadas. El caso de Uruguay es un ejemplo claro. Entre las múltiples causas de la ruptura institucional que se produjo en 1973 y se prolongó hasta 1985, debe incluirse cierto descreimiento de la ciudadanía respecto a la capacidad del sistema institucional para resolver los conflictos económicos y sociales planteados en la época, que suelen asociarse al fin del largo período de bonanza comercial generado por la segunda guerra mundial.

La pérdida de confianza en las instituciones democráticas, en particular si coincide con períodos de crisis económica, puede traducirse en procesos políticos imprevisibles, en general de carácter autoritario. Por esa razón, la compleja diversidad de fenómenos

que conocemos con el nombre de corrupción ocupa un lugar destacado en la agenda de los partidos políticos y de los cientistas sociales, atravesando incluso, sin perjuicio de las diferencias de enfoque, las fronteras ideológicas existentes entre izquierda y derecha.

Hacia una definición teórica de la corrupción

Pocas palabras son de tan difícil definición como el término “corrupción”. Y no se trata de un problema irrelevante o puramente teórico, porque la definición que se asigne al fenómeno condicionará en buena medida la naturaleza y el alcance de las políticas destinadas a prevenirla y combatirla.

Es posible partir del concepto básico, manejado por, entre otros, el Banco Mundial y la ONG Transparencia Internacional, para quienes la corrupción es “el abuso de una posición o cargo públicos para obtener un beneficio privado ilícito”.

La definición es buena si se considera su notable síntesis. Reúne conceptos esenciales, como la idea de “abuso”, en el sentido de transgresión de lo debido, la del carácter público del agente o los recursos involucrados y la de la naturaleza privada e ilícita del beneficio. Es difícil decirlo con menos palabras, lo que en este tema es especialmente meritorio, porque, cuanto más se intenta precisar la noción de corrupción agregando términos, en más imprecisiones y contradicciones se incurre.

Sin embargo, esa definición presenta algunos problemas conceptuales. Por ejemplo, la palabra “abuso” nos pone en la obligación de definir cuál es el límite que debe resultar transgredido para considerar configurado el abuso. Al respecto se han ensayado tres teorías.

La primera establece ese límite en el interés público. Según esta posición, la corrupción se caracterizaría por abusar del interés público, perjudicándolo. La dificultad se presenta a la hora de definir la noción de “interés público”, dado que si el mismo no está determinado por algún criterio objetivo se convierte en un concepto opinable, haciendo de la corrupción una figura imprecisa.

Otra teoría establece el límite definitorio en la transgresión de lo que la opinión pública entiende como la actuación debida. Aquí se plantea el mismo problema, pero agravado, porque la opinión pública es variable y en buena medida imprevisible, lo que impide saber de antemano qué actos constituirían corrupción. Arnold Heidenheimer ha ilustrado esta situación clasificando a la corrupción en “negra, gris, o blanca”, según el grado de rechazo o tolerancia que el acto calificado como corrupto cause en la opinión pública, señalando además que la tolerancia y el rechazo varían según el sector social al que se consulte.

Ante esas imprecisiones se levanta una tercera teoría, según la cual el orden transgredido debe estar necesariamente constituido por normas jurídicas. Samuel Huntington,

por ejemplo, define a la corrupción como "un comportamiento de los funcionarios públicos que se desvía de las normas aceptadas y establecidas con el fin de satisfacer intereses privados". Esta definición no deja de plantear problemas, porque es posible concebir actos que, sin violar normas jurídicas positivas, perjudiquen al interés público e indignen a la opinión pública. Ciertas formas de nepotismo, en especial cuando el funcionario actuante tiene discrecionalidad para adjudicar cargos o prebendas, no son jurídicamente ilícitas, aunque puedan ser ética y políticamente reprochables. Sin embargo, aun con esa limitación, la tesis de Huntington parece aceptable, ya que para una concepción jurídica democrática resulta inadmisible juzgar y castigar actos que no hayan sido previamente declarados ilícitos por alguna norma legal. De todos modos, cabe señalar que la sanción penal no es la única forma de prevenir y combatir a la corrupción.

Otras dificultades de la definición

Como se ha hecho notar, restringir la figura de la corrupción a los funcionarios públicos equivale a omitir que, en la mayor parte de los casos, el funcionario corrupto actúa en connivencia con personas que no son funcionarios públicos y que muchas veces son los principales beneficiarios del acto de corrupción.

Por otra parte, en la legislación uruguaya hay figuras penales que se enmarcan en el concepto de corrupción aunque no impliquen necesariamente un beneficio para el funcionario o para los particulares. Por ejemplo, es el caso del delito de "abuso de funciones en casos no previstos especialmente por la ley", en el que basta que un funcionario realice arbitrariamente actos en perjuicio de la administración o de los particulares, aunque pueda no beneficiarse él mismo ni beneficiar a nadie en particular. Hace poco tiempo se produjo uno de esos casos, cuando un jerarca de un Ente público donó dinero del Ente que dirigía para erigir un monumento público en su ciudad natal. El caso no tuvo sanción penal porque, al producirse la denuncia, el responsable era legislador y estaba amparado por el fuero parlamentario.

Desde el punto de vista de su clasificación, el fenómeno de la corrupción también divide al pensamiento teórico. Hay autores que limitan el concepto a hechos irregulares ocurridos en la esfera de la Administración Estatal (o al menos de la Administración Pública) y otros que lo extienden para comprender también a irregularidades que afectan a la actividad privada, en particular a la actividad empresarial.

Otro par de categorías clasificatorias importante lo constituyen la corrupción "política" y la "administrativa". No obstante, es discutida la relación entre ambas, por cuanto hay autores que las consideran categorías independientes, en tanto otros entienden que la corrupción administrativa es un subgénero de la corrupción política.

Hay todavía otras dificultades más profundas para elaborar un concepto teórico de corrupción. Cabe preguntarse qué ocurre cuando la corrupción no es un acto anómalo, algo que rompe el orden habitual de los sucesos, sino una pauta generalizada en un sis-

tema o subsistema determinado. ¿Pueden englobarse en la misma categoría la infracción excepcional cometida por un funcionario (aunque sea habitual para él) y los casos en que todo un sistema institucional funciona fuera de las normas formalmente vigentes?

Esta interrogante nos obliga a analizar otros conceptos o sentidos de la expresión "corrupción". Así, el diccionario filosófico "Routledge", en redacción de Mark Philip, maneja otra acepción de la palabra, proveniente, según el autor, de la tradición republicana anglosajona, para la que la corrupción, en particular la corrupción política, no necesariamente aparecía ligada a actos individuales y a beneficios privados, sino a "la transgresión sistemática o la erosión de las prácticas, instituciones y creencias que dotaban a las sociedades de un conjunto compartido de propósitos, de una noción de utilidad común y de una visión compartida del pasado y del futuro".

Esta acepción de la corrupción, como erosión sistemática de la cohesión y la virtud ciudadanas, si bien puede corresponder con más justeza a la modalidad de la corrupción política, presenta aspectos aplicables también a la administrativa, con más razón si se considera a ésta una subclase de la primera.

En cualquier caso, esta acepción más amplia nos pone frente a una dimensión frecuentemente olvidada de la corrupción: su posibilidad de constituir un fenómeno sistémico, y no exclusivamente individual o atípico. Michael Reisman sostiene que nos encontramos ante una situación de corrupción sistémica cuando en la institución de que se trate existen dos sistemas normativos, uno mítico y otro práctico. Según Reisman, el sistema mítico es el conjunto de normas formales que teóricamente deberían regular el funcionamiento de la institución, en tanto que el sistema práctico es el conjunto de procedimientos y costumbres que realmente rigen dicho funcionamiento. Cabe aclarar que la simple existencia de dos órdenes normativos, ya sea que uno se aplique realmente y el otro no, o que la aplicación de uno u otro esté librada a la decisión arbitraria de los funcionarios, constituye una de las formas socialmente más perturbadoras de la corrupción, dada la incertidumbre, indefensión y escepticismo que genera en los ciudadanos respecto del sistema administrativo o político que integran.

Finalmente, es necesario relativizar la idea de que el beneficio particular al que alude la definición clásica se identifica necesariamente con el pago indebido de una suma de dinero a cambio de servicios lícitos o ilícitos. Esta última clase de servicios, así como la omisión sistemática u ocasional de ciertos controles por parte de los funcionarios, aun cuando no estén motivados por la intención de recibir una suma de dinero u otra compensación concreta, pueden constituir corrupción. Un funcionario puede verse impulsado a hacer lo indebido o a omitir lo debido por miedo a perder su cargo o a ser mal visto por sus superiores, o incluso por temor al poder político, económico o social de ciertos usuarios o interesados. La utilización de estos mecanismos como forma de condicionar la acción de los funcionarios es sin duda una forma de corrupción aun más grave que el soborno común. Robin Hoddes, integrante de Transparencia Internacional, ha dicho: "la corrupción política no requiere que el dinero cambie de mano: puede tomar la forma del tráfico de influencias o la concesión de favores que envenenan la política y amenazan a la democracia".

Arriesgamos la hipótesis de que esta modalidad puede ser particularmente significativa en el Uruguay, donde la reducida extensión territorial y una población relativamente escasa se suman a factores culturales, como la fluidez de las relaciones interpersonales y la influencia de las organizaciones políticas, para facilitar irregularidades y tolerancias indebidas que a menudo no se explican por el pago de una suma de dinero.

Lamentablemente, estas formas de corrupción, aunque perceptibles, son las más difíciles de probar. Por eso, raras veces ingresan en los registros de los organismos encargados de prevenir y reprimir la corrupción, lo que hace casi imposible cuantificar el número y la importancia de los casos en que se presenta. Tal vez la única medida relativamente eficaz para limitar esta clase de irregularidades sea el estricto control ciudadano y la transparencia de los procedimientos administrativos, aunque fuerza es reconocer que, si siempre es difícil detectar a la corrupción, mucho más lo es cuando no va acompañada por un beneficio material directo para el funcionario presuntamente corrupto.

Es posible que la enorme amplitud y diversidad de los fenómenos clasificables como corrupción haya determinado la adopción generalizada de la definición clásica, más estrecha, que analizamos al inicio, según la cual es corrupción "el abuso de una posición o cargo público para obtener un beneficio privado ilícito". Si bien ese beneficio privado ilícito podría consistir en cosas mucho más amplias que un beneficio material inmediato (podría consistir, por ejemplo, en favorecer a un amigo, hacer carrera política, asegurarse la permanencia en el cargo, procurarse un ascenso u obtener la confianza y la buena voluntad de personas o empresas influyentes) esa no suele ser la interpretación habitual de la expresión ni el sentido que se le da en el derecho positivo.

La corrupción en el derecho positivo uruguayo

En el Uruguay es notorio un cambio histórico en la noción legislativa de la corrupción. En la Constitución de la República aprobada en 1934 era evidente la preocupación por la corrupción política, al punto que la mayor parte de las normas constitucionales que pretendían prevenir la corrupción administrativa estaban en realidad teñidas por una ostensible intención de limitar los abusos con motivación política. Así, el artículo 58, que todavía hoy inicia el articulado dedicado a la regulación de la función pública, comienza declarando: "Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política", lo que resulta revelador de un clima político enrarecido, dominado por la lucha de fracciones que, terminadas las guerras civiles, se disputaban por otros medios el control del Estado. En el mismo sentido puede leerse el artículo 59, que dice: "La ley establecerá el Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario", que hoy puede interpretarse como un criterio de buena administración, pero en su tiempo intentaba prevenir, a menudo sin éxito, el uso arbitrario de los cargos públicos como moneda de cambio por parte de los jefes políticos. En la misma época se crearon la Corte Electoral y el Tribunal de Cuentas, como órganos constitucionales de contralor autónomos de los tres poderes del Estado. Otra señal de la preocupación por poner al control de la Administración Pública fuera de la órbita del poder político.

De alguna manera, debe suponerse que el objetivo de evitar la corrupción política, al menos en sus formas más primitivas, se logró. Prueba de ello es que la legislación posterior en materia de corrupción deja progresivamente de tener como asunto central la prevención del abuso del aparato del Estado con fines políticos para preocuparse por los abusos del poder público que apuntan a obtener beneficios privados, fundamentalmente económicos.

Así, la Ley Nº 17.060, denominada "Uso Indebido del Poder Público (corrupción)", promulgada a fines del año 1998, define a la corrupción como "el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado".

Nótese que la expresión "para obtener un provecho económico para sí o para otro" es aun más restrictiva que la de "beneficio privado ilícito". La exigencia de que el provecho tenga carácter económico excluye del tipo a otras clases de corrupción reconocidas por la normativa y sobre todo por la doctrina internacional.

Sin embargo, la misma Ley Nº 17.060 redefine a ciertas figuras delictivas contempladas en el Código Penal y ligadas a lo que doctrinariamente se entiende como corrupción, algunas de las cuales no requieren estrictamente del provecho económico para configurarse. Es el caso de los siguientes delitos: "Abuso de funciones en casos no previstos especialmente por la ley" (art, 162 del Código Penal), al que ya nos referimos; "Conjunción del interés personal y del público" (art. 161 del Código Penal), que puede configurarse por la simple omisión del funcionario de informar sobre cualquier vinculación suya con un particular interesado en un acto o contrato en que el funcionario intervenga; "Concusión" y "Cohecho calificado" (arts. 156 y 158 del Código Penal), en los que el beneficio, expresamente, puede ser "dinero u otro provecho cualquiera"; "Soborno" (art. 159 del Código Penal), que castiga la simple instigación a un funcionario público para que incurra en cohecho; "Fraude" (art. 160 del Código Penal) para cuya configuración basta el daño a la administración en beneficio propio o ajeno; "Revelación de secretos" (art. 163 del Código Penal), que no requiere beneficio alguno, bastando con revelar o facilitar el conocimiento de secretos de los que el funcionario estuviere en conocimiento en razón de su cargo; y finalmente la "Omisión contumacial de los deberes del cargo" (art. 164 del Código Penal) que se configura por la mera omisión injustificada de los deberes por parte del funcionario cuando el cumplimiento de los mismos le es requerido.

El resto de las figuras delictivas del primer capítulo del Título IV del Código Penal, denominado "Delitos contra la Administración Pública", en la redacción dada por la Ley Nº 16.070, requiere para configurarse la existencia de una retribución o beneficio económico concretos, o en algún caso la promesa de los mismos. Nos referimos a los delitos de "Peculado", "Cohecho simple", "Tráfico de influencias" y "Utilización indebida de información privilegiada", previstos por los artículos 153, 157, 158 bis, y 163 bis del Código Penal.

Esta disparidad de criterios para figuras penales que tienen una misma razón de ser y buscan proteger un mismo bien jurídico es técnicamente poco conveniente, ya que abre la posibilidad de que ciertos actos de corrupción "escapen" a la previsión legal por el

mero hecho de no implicar el beneficio económico concreto exigido por el tipo delictual. Como hemos visto, los beneficios ilícitos de la corrupción pueden no ser económicos o pueden serlo sólo mediatamente, por lo que la inclusión del beneficio económico como requisito típico debería ser revisada.

Definición operativa del concepto de corrupción

A los efectos de este trabajo, sin perjuicio de las consideraciones antedichas, se adoptará como definición de corrupción la que resulta del artículo 3º de la Ley Nº 17.060: "el uso indebido del poder público o de la función pública, para obtener un provecho económico para sí o para otro, se haya consumado o no un daño al Estado".

Ese punto de partida descarta la consideración de aspectos importantes del fenómeno "corrupción", incluidos aspectos que la doctrina internacional estudia con profunda atención. Así, por ejemplo, dada la definición legal, este informe se concentrará en la corrupción en el ámbito público, quedando fuera de su consideración las formas de corrupción existentes en el ámbito privado, especialmente en el mundo empresarial y comercial, aunque muchas veces esa clase de corrupción esté directamente ligada con la corrupción pública. Asimismo, por la filosofía implícita en las normas legales y en las instituciones dedicadas a la prevención y control de la corrupción, predominará en este informe la consideración de la corrupción administrativa por sobre la de la corrupción política. Esta última será, sin embargo, objeto tangencial de estudio, dado que nuestro derecho no siempre la distingue con demasiada precisión de la corrupción administrativa, por lo que algunas normas alcanzan a ambas.

Es notorio que, no obstante algunas normas preventivas, en particular algunas actualmente a estudio del Parlamento, la idea de corrupción sistémica no es la que predomina tradicionalmente en la mente de nuestros legisladores, que en general tienden a asociar a la corrupción con actos irregulares individuales y atípicos. El paso del tiempo y ciertas presiones internacionales, provenientes de fenómenos como las políticas respecto al terrorismo, el narcotráfico y el lavado de activos, están haciendo entrar en crisis acelerada a esa vieja representación mental del concepto de corrupción, determinando incluso ajustes normativos no siempre bien procesados. Éste es otro factor que debe tenerse presente para la lectura de este trabajo, ya que los paradigmas legislativos en materia de corrupción están en proceso de cambio, en buena medida por circunstancias exógenas, aunque de fuerte incidencia en la realidad nacional.

Como hemos visto, aun dentro del marco de la definición legal, la expresión "uso indebido del poder público" y sobre todo el requisito de "obtener un provecho económico" no son muy adecuados desde el punto de vista de la técnica y la política legislativa. Tal vez, conforme a la tesis de Huntington, habría sido más preciso referirse al uso ilícito o antijurídico del poder o de la función pública, así como habría sido preferible no limitar la noción de "provecho" al aspecto económico.

Sin embargo, pese a todas las consideraciones teóricas expuestas en esta introducción, puesto que este trabajo aspira a hacer el relevamiento de las instituciones públicas competentes y de las normas jurídicas atinentes en el Uruguay en materia de prevención y combate a la corrupción, resultaría casi imposible manejar una definición que se apartara sustancialmente de la noción legal.

Sin dejar de advertir sobre esa limitación, que puede dejar fuera del marco conceptual de la corrupción a algunas de sus manifestaciones graves, confiamos en que la misma se vea compensada, desde el punto de vista práctico, por las ventajas de adoptar como instrumento de trabajo un concepto consensuado y admitido por el sistema político, por el ordenamiento jurídico y por las instituciones de nuestro país.

I. Los índices de percepción de la corrupción en Uruguay

La naturaleza misma de la corrupción, definida por el mal uso del poder –público o privado– para obtener beneficios indebidos, conlleva insalvables dificultades para detectarla, combatirla y medirla. Por ello, algunas organizaciones no gubernamentales y consultoras internacionales y locales, así como los organismos internacionales, emplean encuestas de percepción para reflejar los niveles de corrupción en cada país.

En este estudio se da cuenta de la calificación que obtiene Uruguay en materia de corrupción en las principales encuestas e índices internacionales y nacionales. Pese a las limitaciones que encierra medir la corrupción de esta forma, lo que implica reconocer las dificultades de llegar a la cuantificación del daño que este problema causa a los países y a sus poblaciones, la agregación de todas estas mediciones permite arribar a conclusiones sobre la posición en la que se encuentra Uruguay en el escenario regional y global.

A través del agregado de todos los resultados, Uruguay reporta un lento mejoramiento de los niveles de probidad, caracterizado por la percepción de ausencia de corrupción sistémica y la permanencia de la sensación de corruptela administrativa, amiguismo y dificultades para ingresar en la cultura de la transparencia y las buenas prácticas administrativas.

El Índice de Transparencia Internacional

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI) mide los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado en una escala que va de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción). El índice se elabora en base a encuestas de percepción a ejecutivos de empresas nacionales e internacionales y analistas del país y de organismos internacionales.

Según su Informe Global de la Corrupción 2009, Uruguay se ubicó en el lugar 25 del IPC de Transparencia Internacional entre 180 países clasificados, con un puntaje de 6,7 compartiendo ese puesto con Chile, siendo ambos los mejor ubicados de América del Sur. Si tomamos en cuenta a las Américas, Uruguay se colocó en la quinta posición detrás de Canadá, Estados Unidos, Barbados, Santa Lucía y junto a Chile, en ese orden.

Rango del país	País	Puntuación IPC (180 países)
25	Chile	6,7
25	Uruguay	6,7
75	Brasil	3,7
106	Argentina	2,9
120	Bolivia	2,7
154	Paraguay	2,1

Fuente: Índice 2009 de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional

La evolución de este índice en Uruguay parte de un puntaje de 4,14 (percepción de graves problemas de corrupción) en 1997, cuando aún estaban en proceso de esclarecimiento varias denuncias de corrupción que recayeron sobre la administración de gobierno del Partido Nacional (1990-1995). En varios casos hubo procesamientos de gobernantes. En los años posteriores, el indicador de percepción fue mejorando lentamente hasta ubicarse en el actual 6,7 (más cercano a la ausencia de percepción de corrupción), pese a que el gobierno del Partido Colorado (2000-2005), también tuvo episodios bajo sospecha de corrupción y, a partir de 2005, se procesaron denuncias de corrupción en los casinos de Montevideo administrados por el gobierno departamental del Frente Amplio.

El Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional

Otro indicador de percepción es el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional, que presenta conclusiones generales a partir de una encuesta que se realiza al público sobre su percepción de la corrupción. El Barómetro permite extraer conclusiones precisas sobre los sectores del Estado, los partidos o la sociedad donde, en opinión del público, existen problemas graves de corrupción.[1]

1 Mientras que el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (TI) refleja la percepción de observadores informados acerca de la corrupción en el sector público y la política, el Barómetro es una encuesta que evalúa las opiniones del público en general sobre la corrupción. Otros instrumentos de TI son el Índice de Fuentes de Soborno (IFS), una encuesta a empresarios que analizan a los 22 países más ricos en función de la probabilidad de que sus empresas paguen sobornos en el exterior y el Informe Global de la Corrupción (IGC), un análisis en profundidad del estado de la corrupción en el mundo.

En el último Barómetro en el que fue incluido Uruguay correspondiente a 2005, la sociedad percibía a los partidos políticos y a la Aduana como las instituciones más afectadas por la corrupción. En una escala de 1 (ningún problema) a 5 (un problema muy grave), esas instituciones recibieron una evaluación de 4. La Policía se ubicó muy cerca con 3,9. En el otro extremo, las ONGs (2,2) y los medios de comunicación (2,8), aparecieron entre los sectores más confiables.

¿En qué medida percibe que estos sectores se ven afectados por la corrupción en su país / territorio? (1: sin corrupción, ...5: muy corruptos).

Sectores	Uruguay
Partidos políticos	4,0
Aduanas	4,0
Policía	3,9
Sistema legal / judicial	3,5
Parlamentos / legislaturas	3,4
Sector privado / de negocios	3,2
Servicios médicos	3,2
Autoridades fiscales	3,0
Servicios públicos	2,9
Ejército	2,9
Entidades religiosas	2,9
Medios	2,8
Sistema educativo	2,6
Servicios de registros y permisos	2,3
ONG	2,2

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2005 de TI.

El Barómetro Global de la Corrupción 2009, en el que Uruguay no fue evaluado, informó que en términos globales creció la desconfianza hacia el sector privado y aumentaron los casos de pequeña corrupción en los que participaron directamente los ciudadanos. El informe señaló también que las medidas gubernamentales para combatir la corrupción suelen ser consideradas inefectivas y que las personas están más predispuestas a pagar una cantidad adicional por productos y servicios de compañías sin corrupción. El informe expresó que a nivel mundial, los encuestados percibieron a los partidos políticos como la institución nacional más corrupta, seguida de cerca por la Administración Pública y que consideran, en general, que las medidas impulsadas por sus gobiernos para combatir la corrupción son inefectivas.

Los Indicadores Mundiales de Buen Gobierno del Banco Mundial

No obstante, Uruguay experimentó una evolución notable en los Indicadores Mundiales de Buen Gobierno que elaboró el Banco Mundial entre 1996 y 2008. Esos indicadores evaluaron seis dimensiones en 212 países: voz y rendición de cuentas, estabilidad política, calidad regulatoria, eficacia gubernamental, imperio de la ley y control de la corrupción[2]. La consulta prevé una encuesta a más de 30 instituciones diferentes en cada país, que pertenezcan al sector público, al sector privado y al sector de las organizaciones no gubernamentales.

En América Latina, Uruguay se ubicó entre los mejores países (junto a Costa Rica y Chile), superando a grandes economías como las de Brasil y México, en la dimensión voz y rendición de cuentas. También, compartió con Chile los primeros puestos en el rubro de control de la corrupción.

En términos de ranking, el estudio del Banco Mundial situó a Haití como uno de los países más corruptos del mundo, con un percentil del 2.4. Venezuela ocupó el segundo puesto a nivel regional, con un percentil de 12.6, y Paraguay tercero, con 13.6. Otros países que aparecen por debajo de la mitad de la lista de efectividad en el control de la corrupción fueron Honduras (22.3), Nicaragua (23.8), Ecuador (24.8), Guatemala (26.7), Bolivia (31.1), Argentina (40.8), Perú (45.1), México (46.6), y Brasil (47.1).

Los países de la región que están por encima de la mitad de la lista, o sea que están siendo más exitosos en controlar la corrupción que el promedio mundial, son Costa Rica (67), Uruguay (75.2), Estados Unidos (89.3), Chile (89.8) y Canadá (93.7). El país menos corrupto del mundo es Finlandia, con 100 puntos percentiles.

El estudio sobre "Corrupción y fraude en los negocios" de KPMG

En el ámbito nacional, la consultora KPMG realiza en forma bianual un informe sobre "Corrupción y fraude en los negocios", que mide la percepción de corrupción que tiene el sector empresarial privado. Para la elaboración de su último estudio

....

2 Los indicadores aplicados evalúan seis dimensiones. "Voz y rendición de cuentas" determina si los ciudadanos participan en la selección de sus gobiernos y disfrutan de la libertad de expresión y asociación. "Estabilidad política y ausencia de violencia" indica como es percibida la probabilidad de desestabilización o derrocamiento del gobierno por medios inconstitucionales o violentos. "Efectividad gubernamental" considera las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos y su independencia de presiones políticas. "Calidad regulatoria" mide la capacidad del gobierno para aplicar políticas y reglamentaciones adecuadas para promover el desarrollo del sector privado. "Estado de Derecho" mide la confianza de los agentes y si cumplen las normas respecto de la sociedad, en particular, la calidad de contratos, derechos de propiedad, Policía y tribunales, así como la probabilidad de la delincuencia y la violencia. "Control de la corrupción" determina hasta qué punto el poder público actúa en beneficio de los ciudadanos al luchar contra la corrupción a pequeña y gran escala y contra la captura del Estado por las élites económicas y los grupos de interés.

(2007-2008), KPMG consultó la opinión de 420 ejecutivos de primer nivel de empresas residentes en Uruguay, acerca de la forma en que se manifiesta la corrupción. Estos señalaron que "la corrupción en Uruguay es alta, aunque menor que en otros países e identifican a los empleados y al sector público como los actores que presentan mayores riesgos. Uno de cada tres reconoce situaciones de corrupción o fraude contra su empresa en el último año, el mayor guarismo registrado desde que se lleva a cabo esta encuesta".

En opinión de los empresarios, "se duplica prácticamente la percepción de los empleados como los principales responsables de los fraudes, pasando de 46% en 2005/2006 a 81% en 2007/2008".

Con respecto a la relación con el sector público, el informe de KPMG advierte que "se mantiene la tendencia a la baja de la percepción sobre corrupción en el Estado, aunque sigue siendo muy alta. El 73% opinó que existe fraude en el sector público y el 84% pidió mayor transparencia en los procedimientos administrativos, al tiempo que descendió el porcentaje de opiniones que refieren al conocimiento sobre situaciones de conflicto de intereses de parte de funcionarios públicos". En ese último caso, el 43% conocía situaciones de conflicto de interés en el sector público en 2002, pero en 2008 ese porcentaje cayó a 29%.

Al ser consultados acerca de dónde existen conflictos de intereses con mayor frecuencia, los encuestados respondieron abrumadoramente en "la adjudicación de contratos de obras o servicios públicos" (78%) y en segundo lugar "en la adjudicación de licencias o permisos" (57%), seguido muy de cerca (52%) por el "otorgamiento de beneficios (subsidios, etcétera)".

Un sondeo de Cotidiano Mujer

Un estudio realizado conjuntamente por la Facultad de Ciencias Sociales y la organización no gubernamental Cotidiano Mujer, estableció que el 54% de los uruguayos cree que "la corrupción entre los políticos" es la principal amenaza a la democracia del Siglo XXI.

Según fue reseñado por el diario Últimas Noticias y reproducido en la página web de la Presidencia de la República el 23 de junio de 2009, la corrupción de los políticos fue la preocupación más nombrada por quienes tienen entre 25 y 39 años (57%), mientras que un 57% de uruguayos entre 18 y 24 años mencionaron como principal "la gran desigualdad entre ricos y pobres".

En las personas de 60 años o más se destacó en mayor medida la mención al "poder del narcotráfico o los narcotraficantes" como un factor amenazante de la democracia.

Las últimas encuestas de ICD: la corrupción bajo control

En colaboración con la Comisión Uruguaya de Lucha Contra la Corrupción (Uruguay Transparente) y la participación del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República en el análisis e interpretación de los datos, el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) realizó una encuesta de opinión pública y encuestas a funcionarios públicos y empresarios entre los meses de abril y mayo de 2009, cuyos resultados forman parte de esta publicación.

La encuesta de opinión pública se basó en el empleo de un formulario de 29 preguntas, a través de las que se trató de establecer en primer lugar cuáles son los principales problemas para los encuestados, y así determinar la importancia relativa que se le asigna a la corrupción, su gravedad y de cómo es percibida en distintos ámbitos. La encuesta también se propuso relevar las experiencias concretas de los encuestados con respecto a las causas a las que adjudican la existencia del fenómeno dentro de la Administración Pública y su combate.

Algunos hallazgos indican que la opinión pública uruguaya considera la corrupción como un problema importante, pero no como uno de los principales o más graves. Los encuestados consideran que la corrupción está bastante o muy generalizada en el sector público pero, sin embargo, en su gran mayoría afirman no haber tenido nunca que realizar pagos indebidos en oficinas públicas.

Frente a una lista que incluyó una serie de problemas, más del 90% de los encuestados entendió que la delincuencia y seguridad y el tráfico y consumo de drogas son problemas muy graves o bastante graves, mientras que el 78% expresó que la corrupción es un problema muy grave o bastante grave.

¿Qué tan grave es este problema para el país?	Muy grave	Bastante grave	Poco grave	Nada grave
Delincuencia y seguridad	74%	21%	4%	0%
Tráfico y consumo de drogas	70%	24%	3%	1%
Pobreza y desigualdad	45%	40%	12%	1%
Corrupción	44%	35%	15%	2%

Fuente: Encuesta de Opinión Pública, ICD, 2009.

La opinión pública considera a su vez que la corrupción está bastante o muy generalizada en el sector público, particularmente en la Aduana y en la Policía. Sin embargo, y contrastando con la consideración de la extensión de la corrupción en el sector público, la gran mayoría de los encuestados dice no haber tenido nunca que realizar pagos indebidos.

Además de la encuesta de opinión pública, también se consultó a empresarios y funcionarios públicos sobre sus percepciones en torno a la corrupción. Se realizaron 120 entrevistas a empresarios, seleccionando a las empresas entre las mayores por sectores de la economía en proporción al peso de cada una en el PIB. Se entrevistaron a los propietarios de las empresas o personas con cargos de alta dirección.

Por otra parte, se realizaron 180 entrevistas a funcionarios públicos, seleccionándose todos los organismos de la Administración Central, intendencias municipales, entes autónomos y servicios descentralizados. Para la selección de los entrevistados se requirió que fueran cargos de máxima jerarquía dentro de la carrera administrativa y se excluyó a funcionarios de confianza política.

Para los funcionarios públicos y los empresarios, la corrupción en Uruguay es un problema menor y creen que la corrupción es poca. Frente a la misma lista de problemas presentados en la encuesta de opinión pública, este grupo entiende que temas como la delincuencia, la salud, la vivienda, la pobreza, entre otros, revisten mayor gravedad que la corrupción. Solamente el 35% de los empresarios y los funcionarios públicos encuestados, entiende que la corrupción es un problema muy grave o bastante grave en Uruguay.

¿Qué tan grave es este problema para el país?	La respuesta de:	Muy grave	Bastante grave	Poco grave	Nada grave
Delincuencia y seguridad	Funcionarios	54%	38%	7%	1%
	Empresarios	59%	35%	5%	0%
Tráfico y consumo de drogas	Funcionarios	57%	34%	8%	2%
	Empresarios	63%	29%	6%	2%
Pobreza y desigualdad	Funcionarios	38%	49%	12%	1%
	Empresarios	42%	47%	8%	1%
Educación	Funcionarios	19%	54%	24%	2%
	Empresarios	32%	46%	20%	3%
Vivienda	Funcionarios	8%	51%	38%	2%
	Empresarios	8%	54%	34%	2%
Desocupación	Funcionarios	13%	43%	39%	4%
	Empresarios	12%	41%	41%	7%
Salud	Funcionarios	6%	39%	46%	8%
	Empresarios	8%	43%	40%	8%
Medio ambiente y contaminación	Funcionarios	8%	37%	49%	5%
	Empresarios	9%	29%	54%	6%
Corrupción	Funcionarios	14%	20%	56%	5%
	Empresarios	16%	19%	58%	5%

Fuente: Encuesta a funcionarios públicos y empresarios, ICD, 2009.

II. El marco jurídico para la prevención, control y combate a la corrupción

Los organismos de contralor justifican su existencia no sólo por lo que hacen sino también por lo que evitan, aunque eso último no pueda medirse con exactitud.

Uruguay tiene varias agencias estatales que desarrollan tareas de control sobre los fondos públicos –sobre todo de legalidad del gasto y auditoría de procedimientos– para evitar la corrupción o el abuso de poder. No obstante, la mayor parte de ellas no tienen el rol de investigar directamente la corrupción como cometido central ni poder sancionatorio para hacer cumplir sus recomendaciones, lo que les resta efectividad.

Tal vez en la actualidad la sociedad en general, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y el sistema político, hayan asumido con mayor determinación la necesidad de legislar y crear una institucionalidad que fomente la transparencia y el control para enfrentar y prevenir el fenómeno de la corrupción, pero una década atrás –cuando comenzó la discusión acerca de la Ley Anticorrupción– el tema era objeto de fuertes prejuicios y mitos.

Uno de esos mitos era que el sistema político y la administración estatal en general eran prácticamente inmunes a este fenómeno, pero la sucesión de los gobiernos democráticos se encargó de mostrar que –aún con niveles mucho más bajos que en el resto de la región– éste era un problema institucional con distintos grados de penetración en la administración.

La primera norma anticorrupción

Conocida como la Ley Anticorrupción por su especificidad y centralidad en el ordenamiento jurídico uruguayo, la Ley Nº 17.060 sobre el "Uso Indebido del Poder Público (corrupción)" del 23 de diciembre de 1998, cumplió diez años de vigencia.

Su objetivo primario es enfrentar la corrupción como un fenómeno que impacta en forma negativa en la legitimidad de las instituciones públicas y atenta contra el desarrollo democrático. De hecho, hace 11 años fue la primera norma en el ordenamiento jurídico nacional con el objeto explícito de prevenir y combatir este fenómeno.[3]

Más allá de las críticas que se le hacen, y que se analizan en capítulo aparte, esta norma inauguró el campo de la institucionalidad anticorrupción y vino a llenar un enorme rezago legislativo.

La ley, promulgada el 23 de diciembre de 1998, también fue una respuesta a las obligaciones jurídicas internacionales asumidas por el Estado uruguayo, tras la adopción en el plano interamericano de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIC), aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA) el 29 de marzo de 1996.

Como norma fundacional de la legislación anticorrupción, la Ley Nº 17.060 introdujo novedades importantes que lentamente se han incorporado a la institucionalidad estatal. La más saliente fue la creación de la Junta Asesora en Materia Económica Financiera del Estado –actual Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)–, primer organismo especializado en la prevención, control y asesoramiento en materia de corrupción.

El 12 de noviembre de 1999, el Decreto Nº 354/999 reglamentó las disposiciones de esta ley, fijando sus cometidos y atribuciones y estableciendo normas referidas a la composición y funcionamiento de la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado.

La ley estableció también la obligatoriedad de realizar declaraciones juradas de bienes e ingresos para altos cargos –tanto de carrera como electivos– de la Administración Pública, en especial para los jerarcas de organismos que, por su naturaleza o los importantes recursos que manejan, se enfrentan a un mayor riesgo de utilizar en forma indebida el patrimonio público. Desde el presidente y el vicepresidente de la República –únicas autoridades gubernamentales cuyos estados patrimoniales deben ser publicados en el Diario Oficial–, pasando por ministros, jerarcas de todos los poderes y de organismos como Aduanas, Policía o el Ejército, todos quedaron desde entonces obligados a declarar su patrimonio personal.

....

3 En el plano institucional existía desde la reforma constitucional de 1934 el Tribunal de Cuentas de la República para el control de la ejecución presupuestal y la legalidad de la gestión estatal en materia financiera, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), con similar jerarquía jurisdiccional que la Suprema Corte de Justicia, con facultades anulatorias de los actos de la administración dictados con abuso o desvío de poder. En lo normativo, el Texto Ordenado de Contabilidad Financiera del Estado (TOCAF) ya regulaba las compras y licitaciones estatales y el Texto Ordenado de Normas sobre Funcionarios Públicos (TOFUP) las normas básicas de comportamiento en la función pública. En esta reseña hay que incluir al Decreto 500/91 que reglamenta el Procedimiento en la Administración Central (actuación, manejo de expedientes, investigaciones administrativas y sumarios) y el Decreto 420/007 que incrementa las penalidades para el incumplimiento de obligaciones funcionales

En el plano represivo, la norma modernizó e incorporó nuevos delitos contra la Administración Pública, con la finalidad de sancionar el uso indebido de la función pública. Entre otros, tipificó el tráfico de influencias y el uso indebido de información privilegiada.

También estableció un breve vademécum de principios y normas de conducta en la función pública.

Sin embargo, en la discusión parlamentaria quedaron por el camino figuras penales que los organismos internacionales recomiendan incorporar para la erradicación de la corrupción, como el enriquecimiento ilícito a costa de la función pública. En una ajustada votación, ese tipo penal fue rechazado al triunfar la posición que lo considera violatorio del principio de inocencia que rige el Derecho Penal liberal, por invertir la carga de la prueba.

Fue una oportunidad perdida, al punto que hasta la fecha el Parlamento no ha logrado avanzar en la adopción de esa figura, pese a los reiterados llamados en ese sentido del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

Asimismo, las facultades de la Junta Anticorrupción quedaron limitadas a las de un órgano de asesoramiento y no se le otorgaron facultades inquisitivas, ni siquiera en lo que respecta a las declaraciones de ingresos, activos y pasivos. La norma también se reveló insuficiente en materia de sanciones a los efectos de prevenir las omisiones o informaciones erróneas en las declaraciones juradas. Recién en 2007 se establecieron sanciones para los funcionarios públicos que omitieran la obligación de declarar sus ingresos.

Pero, de hecho, varias debilidades fueron señaladas por reiterados informes del Comité de Expertos del MESICIC, y un resumen de ellas se expone más adelante.

El marco normativo general

Sin perjuicio del papel central que la Ley Nº 17.060 tiene en la normatividad anticorrupción, otra serie de leyes aprobadas en forma dispersa y no sistemática, también deben incluirse en el arsenal legal vigente para prevenir, denunciar y perseguir la corrupción en el Estado.

Entre las más trascendentes se encuentra la Ley Nº 18.046 del 23 de octubre de 2006 sobre Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, que entró en vigencia el 1º de enero de 2007 y que estableció una sanción pecuniaria equivalente al 50% de los ingresos, aplicable a aquellos funcionarios y ex funcionarios públicos declarados omisos en la obligación de presentar su declaración jurada de ingresos, activos y pasivos. Esta retención legal fue reglamentada por el Decreto Nº 152/007 del 26 de abril de 2007. Actualmente, 11.138 funcionarios de la Administración Central, los poderes estatales y las empresas y entes públicos, están obligados a presentar esta declaración.

Por la Ley Nº 18.056 del 20 de noviembre de 2006, el Estado uruguayo ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (suscrita en Mérida, México, del 9 al 11 de diciembre de 2003 y cuya entrada en vigor se produjo el 14 de diciembre de 2005), que implicó asumir nuevas obligaciones jurídicas en materia de combate a la corrupción.

Un informe elaborado por Gabriel Adriasola para la JUTEP[4] estima que la ley uruguaya "contempla las figuras penales contenidas en la Convención para reprimir y prevenir la corrupción pública", en referencia a los delitos de soborno, cohecho y peculado.

Sin embargo, el artículo 20 de la Convención de las Naciones Unidas reiteró la obligación asumida con la homologación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIC), de introducir el delito de "enriquecimiento ilícito" (definido como el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él), aún no legislado por razones de política criminal. Los parlamentarios uruguayos han entendido que consagrar el enriquecimiento ilícito como delito obliga al acusado a demostrar su inocencia.

La Convención de las Naciones Unidas introdujo una novedad en el ordenamiento jurídico nacional al recomendar que se legisle un sistema orgánico de prevención y represión de la corrupción privada, que hasta la fecha no existe en Uruguay. Así, el artículo 21 y siguientes describe figuras como el "soborno en la actividad empresarial privada", la "malversación o peculado en actividades financieras", el "abuso de información privilegiada" en el mercado de valores o el denominado "maquillaje de balances", que no se encuentran tipificados en la legislación penal uruguaya o las figuras existentes se muestran insuficientes, al decir de Adriasola.

La Convención también planteó la necesidad de establecer sanciones penales o civiles contra las personas jurídicas, algo que tampoco está contemplado en el Derecho Penal liberal al que adhiere el ordenamiento jurídico nacional.

La ley uruguaya, en cambio, ya contempla herramientas investigativas contra la corrupción como la entrega encubierta, la figura del "arrepentido", así como delitos de tráfico y lavado, también incluidos en la Convención de las Naciones Unidas homologada por la Ley Nº 18.056.

Más reciente es la aprobación del artículo 299 de la Ley Nº 18.362 sobre "Rendición de cuentas" del 15 de octubre de 2008, que amplió significativamente la lista de cargos en todos los poderes y empresas comerciales estatales y públicas no estatales, cuyos titulares quedan obligados a prestar declaración jurada de ingresos, activos y pasivos.

En este escenario es indispensable incluir al Decreto Nº 30/2003 sobre "Normas de conducta en la función pública". Sin perjuicio de tratarse de una norma de un rango

....

4 Ver en <http://www.jutep.gub.uy/index.php?articleid=158&sectionid=26>

jurídico inferior a la ley, el decreto dispuso un cuadro completo de principios, obligaciones y deberes que deben seguir los funcionarios públicos.

Aunque escueto y nuevamente limitado, este decreto introdujo en la legislación nacional una serie de conceptos novedosos relacionados con la prevención del uso indebido del poder público. Deben contarse entre ellos la prohibición de contratar "por razón de parentesco", de mantener relaciones o cualquier clase de contratación con las personas jurídicas integrantes de "la actividad controlada" y la "actividad vinculada". Asimismo obliga a funcionarios que se encuentren en organismos de contralor a realizar "declaración de implicancias".

El decreto referido también introdujo una primera regulación a los "regalos en la Administración Pública" y "prohibiciones sobre uso indebido de los bienes públicos". También incluye disposiciones sobre "protección de denunciantes y testigos" de hechos de corrupción en la función pública.

Otra innovación introducida por decreto fue la imposición del régimen de exclusividad e incompatibilidades para los funcionarios profesionales de la Dirección General Impositiva (DGI).

No obstante, la pregunta que queda sin respuesta al entrevistar a operadores del sector público, es si estas últimas normas están suficientemente difundidas.

El Código Penal y los delitos contra la Administración Pública

El Título IV del Código Penal describe varios delitos contra la Administración Pública que castigan a los funcionarios estatales que en el ejercicio de su función obtienen un beneficio o provecho indebido para sí mismos o para un tercero.

El artículo 157 (cohecho simple) castiga con una multa e inhabilitación de dos a cuatro años al funcionario que recibe una retribución o acepta su promesa por ejecutar un acto dentro de su empleo. El artículo 158 (cohecho calificado) castiga con seis a veinticuatro meses de prisión e inhabilitación especial de dos a seis años al funcionario que acepta una remuneración o su promesa para ejecutar un acto de carácter ilícito dentro de su empleo (retardar u omitir un acto propio del cargo o ejecutar un acto contrario a los deberes de su cargo). La pena es agravada en caso de que el acto indebido guarde relación con la celebración de un contrato de su repartición. En ambos casos también se castiga a quien ofrece la retribución. El artículo 159 del Código Penal (soborno) castiga al que induce a un funcionario público, o lo instiga, a cometer los delitos de cohecho simple o calificado.

El Código Penal también contempla el peculado o la apropiación de dinero o cosas muebles pertenecientes al Estado (artículo 153); la concusión, cuya nota típica es la coacción del funcionario público sobre el particular (artículo 156); y el fraude, que castiga

al funcionario que procediendo con engaño en los actos o contratos que deba intervenir, dañe a la administración en beneficio propio o ajeno (artículo 160).

Las normas contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo

La Ley Nº 16.579 aprobó la Convención de Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas que obliga al Estado a endurecer las penas de los funcionarios públicos que participen en el tráfico ilícito de drogas. La homologación de esta convención fue instrumentada meses después de aprobada, a través de la Ley Nº 17.016 del 22 octubre de 1998 sobre "Estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica".

Esa legislación también vino a llenar un vacío legal e institucional existente contra el financiamiento de actividades de narcotráfico, además de penalizar toda participación en cualquier etapa del tráfico de estupefacientes.

El cuadro de normas destinadas a perseguir el narcotráfico y el lavado de activos se complementa con la Ley Nº 17.343, sobre "lavado de activos", del 25 de mayo de 2001. Más reciente en el tiempo, la Ley Nº 17.835 del 23 de setiembre de 2004 creó un "Sistema de prevención y control del lavado de activos y de la financiación del terrorismo". La norma estableció varios delitos: tráfico de narcóticos; terrorismo; contrabando superior a 20.000 dólares; tráfico ilícito de armas, explosivos, municiones; tráfico ilícito de órganos, tejidos o medicamentos; tráfico ilícito de hombres, mujeres o niños; extorsión, secuestro; soborno; tráfico ilícito de sustancias nucleares; tráfico ilícito de animales o de antigüedades.

Asimismo, el lavado de activos es considerado un delito autónomo de los otros delitos fundamentales. Los juzgados tienen el poder de embargar y confiscar las propiedades, los productos o los instrumentos financieros relacionados con las actividades de lavado de activos. El primer arresto y procesamiento por lavado de activos ocurrió en octubre de 2005. El Decreto Nº 86/2005, del 24 de febrero de 2005, definió con mayor precisión el alcance de las obligaciones previstas en la Ley Nº 17.835

El artículo 8º de la Ley Nº 17.835 unificó los delitos antecedentes de lavado de activos, incluyendo los de la Ley Nº 17.060.

El sistema legal que se viene construyendo en relación con el lavado de activos, también fue una respuesta a los reiterados llamados de atención de organismos internacionales y de algunos países, en el sentido de que la plaza financiera local, y la normativa mínima que en este campo tenía Uruguay, auspiciaban las actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico, el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el crimen organizado.

En este campo, Uruguay parece haber avanzado más rápido y más decididamente en los últimos años que respecto a legislar para prevenir el uso indebido del poder público, al menos tomado en forma estricta.

De hecho, el Parlamento aprobó recientemente la Ley Nº 18.494 del 5 de junio de 2009 sobre "Control y prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo", que modificó la Ley Nº 17.835 del 23 de setiembre de 2004 y la Ley Nº 14.294 del 31 de octubre de 1974. La norma amplía el campo de control del Banco Central (BCU) sobre las instituciones financieras; impone el deber de informar sobre operaciones sospechosas a los casinos, rematadores, inmobiliarias y escribanos, y otorgó mayores facultades preventivas y de intervención de fondos a la Unidad de Información y Análisis Financiero del BCU.

Esa norma también innova en una serie de herramientas legales, que no habían sido previstas hasta la fecha en la legislación para combatir el crimen organizado relacionado con el narcotráfico y el terrorismo. La exoneración de pena al arrepentido (un delincuente que a cambio de beneficios punitivos pasa información sobre sus jefes u organización), la adopción de la figura del agente encubierto (que permite infiltrar a una organización delictiva), la figura del colaborador (un delincuente que pasa datos a la Policía), la entrega vigilada (se deja pasar, por ejemplo, un cargamento de droga hasta que se llega a los cabecillas de una banda) y la protección de testigos, ahora fueron incorporados y están a disposición de los Juzgados Letrados Especializados en Crimen Organizado de reciente creación.

Problemas procesales que afectan el combate a la corrupción

Entre los factores mencionados como fallas del sistema judicial se encuentra el rezago que presenta Uruguay respecto a su sistema procesal penal.

Aunque atenuado por reformas parciales, el proceso penal sigue siendo inquisitivo. El hecho de que sea el juez (y no el fiscal) el que encabeza la investigación con la Policía, convierte al magistrado en juez y parte; es decir, el mismo operador es el que investiga, enjuicia y condena, al tiempo que debe ser la garantía para el respecto de los derechos humanos.

Los operadores del sistema judicial penal señalan como una carencia el hecho de que los fiscales no encabecen las investigaciones con asistencia de la Policía. El proceso penal no es exclusivo para los juzgados especiales sino que es el que rige para todos los delitos desde 1980, cuando se aprobó el Código del Proceso Penal vigente.

Eso podría revisarse otorgando potestades a las fiscalías para que sean las encargadas, junto a la Policía, de recabar las pruebas e instruir las investigaciones. Tanto entre los fiscales como entre integrantes de la Cátedra de Derecho Procesal, hay una tendencia marcada a favor de cambiar el mecanismo y pasar a un sistema acusatorio.

En Uruguay están quienes piensan que el modelo a seguir es el chileno, precisamente de corte acusatorio, donde son los fiscales los que conducen la investigación, incluso coordinando acciones con representantes del Ministerio Público de otros países.

El derecho de acceso a la información pública

En 2009 también se aprobaron normas de transparencia para garantizar el Derecho de Acceso a la Información (DAI) de los ciudadanos, como herramienta de control de la actividad pública y del gasto de los recursos públicos.

El acceso a la información pública –entre múltiples utilidades– permite a los ciudadanos observar lo que sucede dentro del gobierno y expone los errores de la gestión, al tiempo que permite una visualización más clara de posibles actos de corrupción.

La Ley Nº 18.381 sobre "Derecho de Acceso a la Información Pública", del 17 de octubre de 2008, constituye un avance importante en esa materia, en la que Uruguay también estaba rezagado frente a la comunidad internacional, encontrándose en franco incumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales asumidas. Antes que Uruguay, ya 80 países habían adoptado legislaciones de acceso a la información. Pero esto no le impide a Uruguay posicionarse ahora entre la avanzada de América del Sur, donde ni Brasil ni Argentina han adoptado aún esta herramienta, al tiempo que en otros países como Perú, Ecuador y Bolivia la debilidad institucional en la materia no garantiza el pleno acceso a la información.

Esa norma reconoce el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental de toda persona. Por primera vez establece obligaciones de transparencia activa para el Estado, lo que constituye un avance sustancial frente a la sugerencia de transparencia que hacía el artículo 7º de la Ley Nº 17.060. A su vez, se establece un procedimiento reglado y eficaz para atender las peticiones de información de los ciudadanos y, lo que es más importante, se articula un procedimiento jurisdiccional (breve y garantista) para resolver los conflictos que surgen entre los ciudadanos y el Estado para acceder o desclasificar información.

La ley de acceso a la información pública contiene normas fundacionales de una incipiente institucionalidad en materia de transparencia y acceso a la información pública. En efecto, crea una Unidad de Acceso a la Información Pública en la órbita de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestion Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) con la misión de implementar las políticas públicas de transparencia y acceso a la información a nivel público.

Más recientemente, con la Ley Nº 18.485 sobre "Partidos Políticos" del 11 de mayo de 2009, se avanzó en otro campo donde existían importantes rezagos: el control sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos.

Las obligaciones internacionales en materia de corrupción

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), aprobó a fines de la década de 1990 el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), un mecanismo "para apoyar a los Estados que son parte del mismo en la implementación de las disposiciones de la Convención, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances.

Uruguay suscribió la Declaración sobre el MESICIC el 4 de junio de 2001 durante el 31º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea de la OEA, en San José de Costa Rica.

En forma bianual –a través de un mecanismo denominado ronda–, el Comité de Expertos del MESICIC desarrolla una evaluación de la implementación de la Convención y realiza recomendaciones.

El hecho de formar parte de un mecanismo internacional al que voluntariamente ha adherido el Estado, se traduce en obligaciones jurídicas internacionales.

Uruguay participó hasta la fecha en tres rondas de análisis (2004, 2006 y 2008) con distinto grado de cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. El informe de la última ronda recopila las recomendaciones realizadas en las distintas oportunidades, pero que aún no han sido cumplidas en su totalidad.

Se trata del "Plan de Acción 2008" para la ejecución de las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos del MESICIC. El trabajo fue realizado en diciembre de 2008 por el experto Eduardo Lust Hitta, contratado por concurso por la OEA para la realización de ese estudio.

Sus recomendaciones más importantes, muchas de las cuales aún están en proceso de cumplimiento, consisten en:

1. "Analizar las posibles situaciones generadoras de conflictos de intereses en caso de cese de funcionario público" y "fortalecer aún más la implementación de leyes y sistemas reglamentarios con respecto a los conflictos de intereses".

2. "Complementar las restricciones previstas en la ley para quienes dejan de desempeñar un cargo público, incluyendo, cuando corresponda, otras eventualidades que también podrían configurar conflictos de intereses con posterioridad a la terminación del ejercicio de las funciones públicas, que fueren aplicables durante un periodo razonable".

3. “Impulsar las medidas que correspondan que permitan identificar las causas que producen el bajo número de procesamientos del delito de conjunción del interés público y privado, y las razones por las que no se llega a resolución firme”.

4. “Fortalecer las normas sobre control y rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos”.

5. “Adecuar la legislación y los mecanismos con los que ya cuenta Uruguay para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tenga conocimiento”. “Instrumentar garantías efectivas frente a las amenazas o retaliaciones de las que puedan ser objeto como consecuencia del cumplimiento de esta obligación, así como la creación de programas que tiendan a favorecer a los testigos y denunciantes”.

6. “Evaluar la pertinencia de realizar los cambios normativos necesarios para asegurar la protección del funcionario denunciante en los casos en que sus superiores jerárquicos pudieran estar involucrados”.

7. “Fortalecer sistemas que permitan asegurar que las autoridades competentes efectúen oportunamente y cuando corresponda, la verificación de la información contenida en las declaraciones patrimoniales de ingresos”. “Contemplar la posibilidad de ampliar el régimen de infracciones o sanciones, cubriendo otro tipo de conductas distintas a las ya previstas, tales como la omisión de información...”.

8. Establecer diversas formas de participación de la sociedad civil en el monitoreo y fiscalización de la actuación de la administración en contratos, licitaciones, etcétera.

En sus consideraciones finales, el documento establece que el Plan de Acción 2008 “será impulsado por la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado (actual Junta de Transparencia y Ética Pública), que propiciará la adopción de las medidas desarrolladas en los ámbitos que pueden efectivizar las soluciones normativas y las políticas públicas que surgen de él, con las limitaciones impuestas por el ordenamiento jurídico vigente en el país y las que surgen de la competencia resultante de su ley de creación. Ese compromiso se asume bajo la convicción de crear, o bien mejorar, las herramientas que a nivel continental surgen de la CIC y que pueden considerarse no adecuadas dentro de la legislación nacional”.

Más corruptela que corrupción

Como se mencionó, el consultor Lust Hitta fue el encargado de elaborar el capítulo uruguayo para el Plan de Acción 2008 del mecanismo de seguimiento de la CIC.

En ese estudio, el experto afirmó que la corrupción "afecta a países y gobiernos de diferentes características y signos, y existe consenso de que la falta de transparencia y la corrupción tienen impactos directos sobre la estabilidad democrática, las perspectivas del crecimiento económico, el desarrollo sostenible y en general, entrañan la violación de los derechos humanos".

Consultado para esta investigación, Lust Hitta afirmó que Uruguay ha evolucionado en los puntos donde se le señalaron insuficiencias. "En Uruguay no creo que haya una corrupción institucionalizada. Hay casos de corrupción en el gobierno, hubo y habrá, pero son casos puntuales de algún funcionario. Además, hay pequeñas corruptelas a nivel de empleados públicos y eso ocurre, por ejemplo, en el Ministerio del Interior", opinó.

Para dimensionar el problema, explicó que de 100 casos de corrupción que se estudiaron en los entes autónomos, servicios descentralizados y ministerios, con la excepción del Ministerio de Defensa, 70 correspondieron al Ministerio del Interior.

En Uruguay se destituyen unos 40 funcionarios al mes, la mitad corresponde al Ministerio del Interior y de ellos, la mitad es por corrupción. Es más probable encontrar casos de "corruptela" (pequeños casos de corrupción) estimados en unos 3.000 al año, "que no convierten al Uruguay en un Estado corrupto", opinó el experto.

Lust Hitta dijo que el MESICIC reclamó al Uruguay acciones en varios campos, pero en muchos de ellos se trataba de problemas solucionados o en vía de solución. En el área de los funcionarios públicos, se reclamó que el ingreso a la administración se realice por concurso, algo que ya se está haciendo en el actual gobierno.

El entrevistado colocó en el debe los mecanismos de compras del Estado, sobre todo las compras directas y los llamados a licitación abreviada, donde pidió profundizar los controles.

También marcó como una carencia que persiste el hecho de que no se hagan públicas las declaraciones juradas de los funcionarios estatales obligados a presentarlas.

Ubicó a su vez como un problema los potenciales conflictos de intereses en los que podrían estar muchos empleados públicos que trabajan para el Estado y, a su vez, para empresas privadas que hacen negocios con personas públicas.

En Uruguay está prohibido el doble empleo público, salvo que uno de ellos sea de docencia, pero se da con bastante frecuencia, básicamente con profesionales (arquitectos, abogados y contadores), que trabajan para el Estado y el sector privado al mismo tiempo. "Ese es un problema difícil de resolver", estimó Lust Hitta.

El especialista remarcó que muchas veces organismos como la OEA solicitan normas que no son de recibo en todos los países. Es el caso de la sugerencia de incorporar mecanismos de protección de testigos, herramienta que Uruguay incorporó recientemente a su normativa. El experto se mostró escéptico de que ese mecanismo funcione en Uruguay, "por su idiosincrasia y su geografía, que no es igual a la de Estados Unidos donde este sistema se aplica con éxito", culminó diciendo.

Capacitación en normas éticas

El Estado uruguayo cuenta con la Escuela Nacional de Administración Pública "Aquiles Lanza", donde se capacita a los funcionarios que ingresan como empleados estatales, no así a quienes ocupan cargos políticos en los distintos gobiernos. La escuela recibe por año a unas 10.000 personas, muchas de las cuales ya ocupan cargos jerárquicos o están en el escalafón de alta conducción.

Su director, Sergio Villanueva, consultado para este estudio, señaló que la corrupción como tal no es una materia específica de la currícula. No obstante, precisó que en los planes de estudio se enseñan las normas éticas que deben observar los servidores públicos. "Los módulos de ética están ubicados en cada programa de formación", subrayó.

III. Las instituciones del Poder Judicial

El sistema orgánico compuesto por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Apelaciones y Juzgados Letrados y de Paz, tiene como competencia principal el ejercicio de la función jurisdiccional. Hasta fines de 2008 la persecución de los delitos relacionados con actos de corrupción correspondía a la jurisdicción Penal.

No obstante, no existe en el Poder Judicial un mecanismo de registro de las denuncias por actos de corrupción que llegan a los juzgados competentes a través de distintas vías (Ministerio del Interior, organismos públicos, ciudadanos).

Los jueces son honestos

El doctor Gervasio Guillot integró la Suprema Corte de Justicia entre 1998 y 2003. Además fue juez y miembro del Tribunal de Apelaciones en lo Penal. En este cargo confirmó los procesamientos por conjunción del interés público y privado que fueron tipificados a varios jerarcas de gobierno del ex presidente Luis Alberto Lacalle (1990-1995).

Guillot entiende que Uruguay es de los países de América Latina con menos corrupción e identificó en los alguaciles del Poder Judicial como un foco a investigar. Señaló que los jueces son honestos y los casos de magistrados corruptos se presentan como excepcionales. Relató que el mecanismo preventivo más utilizado por la Suprema Corte de Justicia es el traslado. “Cuando hay dudas sobre la honestidad de un juez y se abre una investigación muchas veces se le traslada como sanción, aunque ese castigo no es reconocido como tal por la corporación que le mantiene el cargo y su sueldo”, explicó. En su opinión, la Justicia generalmente tiene dificultades probatorias cuando se trata de corrupción.

Los alguaciles son los funcionarios del Poder Judicial encargados de ejecutar las órdenes del juez para desalojos, intimaciones, embargos o secuestros. Remarcó que el sistema se acostumbró a funcionar bajo mecanismos de corrupción según los cuales los alguaciles cobraban coimas a los abogados para agilizar trámites, pero manifestó que la Suprema Corte de Justicia tomó una serie de medidas para enfrentar ese problema.

Sin perjuicio de no contar con registros fiables, hay coincidencia entre los expertos nacionales e internacionales en que hay un bajo número de procesamientos por los delitos más comunes relacionados con la corrupción, como la conjunción del interés público y privado, peculado, cohecho simple y calificado, abuso innominado de funciones y fraude, entre otros.

Una de las recomendaciones internacionales que en materia de combate a la corrupción y al crimen organizado se le hacía en forma reiterada a Uruguay guardaba relación con la creación de una jurisdicción especializada en ese tipo de delitos.

Los juzgados especializados contra el crimen organizado

Después de largas discusiones, en el año 2008 el Parlamento aprobó a través del artículo 414 de la Ley Nº 18.362 sobre "Rendición de Cuentas", la constitución de dos tribunales –Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Penal Especializados en Crimen Organizado de Primer y Segundo Turnos–, lo que se valora como un paso muy positivo para enfrentar la corrupción, pese a las resistencias que esa iniciativa encontró en el propio Poder Judicial.

La competencia de estos juzgados abarca todo el territorio nacional y, entre otros, están facultados para perseguir todos los delitos incluidos en el Código Penal que tipifican conductas contra la Administración Pública incluidas en la ley sobre uso Indebido del poder público-corrupción (Ley Nº 17.060), los que castigan el financiamiento de actividades de narcotráfico, el narcotráfico y el lavado de activos (leyes 14.294, 17.016 y 17.385).

También son competentes para perseguir los delitos de quiebra fraudulenta, insolvencia fraudulenta e insolvencia societaria fraudulenta, tráfico de armas y en todas aquellas conductas ilícitas previstas en el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño sobre venta, prostitución infantil y su utilización en actividades pornográficas o que refieren a la trata, el tráfico o la explotación sexual de personas.

El proceso de creación de estos tribunales no estuvo exento de polémica. La Suprema Corte de Justicia presentó reparos a la creación de los juzgados especializados, cuya puesta en marcha se vio demorada, según indicaron varias personas consultadas para este informe. En la corporación había temor de crear una jurisdicción a cargo de jueces que se distinguieran de los restantes magistrados en mérito a la repercusión de los casos que tendrán a cargo y su consiguiente exposición pública.

Los magistrados que ocupan estos juzgados y fiscalías se prepararon específicamente para combatir a ese tipo de organización delictiva que, según se señaló por parte de los entrevistados, cada vez tienen mayor presencia en Uruguay, fundamentalmente por el avance del narcotráfico en la región.

Hasta ese momento, los delitos relacionados con la corrupción o el narcoterrorismo eran investigados y procesados por juzgados penales no especializados. Para brindar mayor transparencia al sistema de asignación de casos, estos se distribuyen mediante un mecanismo "de turnos" sorteados por un software, a los efectos que estos roten de tal modo que los dos juzgados y los dos fiscales especializados no funcionen como parejas estables. Por ello, los expedientes recaen en uno y otro juez según un sistema aleatorio y de sorteo.

De todos modos, operadores de justicia consultados para esta investigación, señalaron que si una denuncia sobre crimen organizado se presenta en una Jefatura de Policía de las 19 que hay en Uruguay, y no ante el Poder Judicial, se puede elegir al juez y al fiscal que trabajarán en un caso. Esa trampa o ventana es una debilidad que puede ser aprovechada por los abogados defensores de narcotraficantes y delitos de corrupción o conexos.

Entre las ventajas de establecer jurisdicción especializada se cuenta la de permitirle a los magistrados disponer de más tiempo para planificar con la Policía las investigaciones y actuar cuando ya se tienen todos los elementos probatorios para procesar a los indagados.

Por otro lado, los juzgados especiales trabajan con divisiones de la Policía que progresivamente también se están tecnificando y especializando. Los casos más notorios son los de Inteligencia o la Brigada Antidrogas, que en los últimos años demostró un alto nivel de competencia y ha logrado resultados importantes en el combate al gran narcotráfico.

Los primeros meses de actuación de los Juzgados Especializados parecen indicar que tanto los actores estatales como los de la sociedad han dado legitimidad a esta nueva jurisdicción especial.

En su ámbito se entiende que uno de los puntos débiles de la investigación de los delitos de corrupción está radicado en la Aduana, según los expertos consultados. Al parecer es allí donde se señalan eventuales focos de corrupción que incluyen a los funcionarios. Entre las sugerencias que se recabaron para mejorar el trabajo de los Juzgados Especializados se mencionó la capacitación continua de todos los operadores, y la especialización de la Policía en ese tipo de delitos.

Asesores de los magistrados que actúan en el combate al crimen organizado sugirieron aumentar el control en la Aduana para que cumpla con su rol de constituir la primera barrera del país y utilizar un mecanismo de rotación del personal aduanero en los pasos de frontera, puertos y aeropuertos, por donde transita el contrabando, el dinero sucio y las drogas.

Además, pidieron reforzar los controles preventivos teniendo en cuenta las facilidades geográficas que ofrece Uruguay al tener una extensa frontera seca con Brasil y un río de fácil tránsito con Argentina.

101 procesados en el primer semestre

En los primeros seis meses de funcionamiento de los nuevos Juzgados Especializados en Crimen Organizado, fueron procesadas 101 personas por delitos de narcotráfico, contra la Administración Pública, lavado de activos y ley de marcas.

Según la jueza Graciela Gatti, se iniciaron 132 expedientes de los cuales 81 continúan en trámite y 23 fueron archivados, 25 pasaron a la etapa de sumario y continúan a estudio. Unas 16 personas fueron remitidas en las primeras 48 horas de investigación, otras 85 fueron enjuiciadas en etapas posteriores y 34 fueron enviadas a prisión y 51 procesadas sin prisión.

Gatti dijo que con los juzgados especializados, "el país asumió el reto de colocar la investigación y represión del crimen organizado entre sus prioridades". Afirmó que el uso de "técnicas de investigación proactivas como la vigilancia electrónica, la entrega vigilada, el agente encubierto y al figura del colaborador, absolutamente necesarias para investigar casos de crimen organizado, requieren mesura y deben ser siempre utilizadas por resolución judicial, en forma por demás fundada, puesto que son invasivas de la privacidad de las personas". Dijo también que "la droga representa entre el 10% y el 15% del crimen organizado a nivel mundial. El resto está constituido por corrupción, lavado de dinero, falsificación, piratería y tráfico de armas, entre otros". (tomado de "El Observador", 23 de junio de 2009)

La Suprema Corte de Justicia garantiza la buena reputación del sistema

La imposición de las correcciones disciplinarias es una atribución de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 235 de la Constitución de la República.

Los actores del Poder Judicial consultados para esta investigación -jueces y fiscales con larga experiencia en la magistratura- coincidieron en señalar que la rectitud de los funcionarios, incluidos los magistrados, es uno de los factores de solidez y reputación del sistema.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia aplicó distintas sanciones a los jueces, previstas en los artículos 112 y 114 de la Ley Nº 15.750 ("Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales").

De acuerdo a un trabajo elaborado por la Suprema Corte de Justicia con información estadística solicitada para este estudio, en 2006 hubo 10 intervenciones de este organismo vinculadas a inconductas de jueces. En seis de ellas se dispusieron sanciones de variada gradación: amonestación, apercibimiento y censura oral, pérdida al derecho al ascenso por un cierto período y descenso de categoría. En las restantes cuatro, se clausuró el procedimiento.

A vía de ejemplo, la SCJ sancionó con amonestación a un juez por haber "incurrido en la hipótesis de responsabilidad funcional al demorar más de un año la adopción de medidas adecuadas respecto a los síndicos". Un juez fue suspendido por 30 días, sin goce de sueldo; otro fue apercibido "por violación al deber de reserva" y otro perdió el derecho a ascender por un año "por haber dictado sentencias fuera del plazo" legal, según el documento oficial.

También en 2006 la corporación decidió bajar de categoría a un magistrado que "realizó gestiones fuera del ámbito estrictamente judicial que resultaron equívocas en cuanto a su rol y tuvieron descrédito para la administración de Justicia".

En el año 2007, hubo cuatro investigaciones contra jueces. Los ministros de la corporación dispusieron el descenso de categoría a una magistrada que demoraba el dictado de sentencias. En otro caso hubo amonestación por desbordes de un juez con la actuaria de su propia sede, con apercibimiento y censura oral por inconducta funcional, y se aplicó una sanción de suspensión en el ejercicio del cargo por seis meses con pérdida de haberes contra un magistrado que incurrió "en la hipótesis de responsabilidad funcional, al padecer reiteradas omisiones y errores inexcusables".

En el año 2008 se destituyó a un magistrado por haber "abandonado temporalmente sus funciones y haber retenido expedientes de notorio interés público generando descrédito hacia la administración de justicia". También se amonestó a un juez por responsabilidad funcional.

En lo que va de este año se iniciaron tres procedimientos disciplinarios que aún hoy continúan en trámite según el informe de la SCJ. Las sanciones que aplicó la corporación están establecidas en los artículos 112 y 114 de la Ley Nº 15.750 del año 1985.

El rol del Ministerio Público y Fiscal en el combate a la corrupción

La Ley Orgánica del Ministerio Público y Fiscal consagrada en la Ley Nº 15.365 determinó que éste es un cuerpo técnico-administrativo bajo la jefatura directa del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, integrado por la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, Fiscalías Letradas Nacionales, Fiscalía Adjunta de Corte, Fiscalía Letrada Suplente, Fiscalías Letradas Departamentales y Fiscalías Letradas Adjuntas. Sus objetivos son la defensa de la sociedad, la defensa y representación del Estado y el asesoramiento al Poder Ejecutivo y a la Justicia, siendo técnicamente independiente en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto a la actividad funcional, el Ministerio Público tiene como objetivo la protección y defensa de los intereses generales de la sociedad, mientras que el Ministerio Fiscal tiene como objetivo la vigilancia y defensa de los intereses patrimoniales del Estado.

La independencia técnica de los fiscales, sumada a su posición institucional dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, produce en reiteradas oportunidades roces con el poder político y atomización en la unidad de acción. En los hechos, los fiscales no actúan con unidad de criterio y casos similares pueden culminar con sentencias completamente distintas.

El Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, Rafael Ubiría, máxima autoridad administrativa de las Fiscalías Nacionales[5] defiende el principio de independencia técnica, pero es partidario de "limitar la discrecionalidad de los fiscales" a la hora de solicitar el procesamiento de un encausado o el archivo de la causa, de forma de involucrar más al juez en esa decisión.

Hay 37 fiscales en Montevideo y unos 60 en el interior. Tienen la misión de representar el interés de la sociedad en todos los procesos judiciales ya sean penales, civiles, de casación o de inconstitucionalidad.

El fiscal Ubiría, entrevistado para este estudio, defendió "la independencia técnica" como la base de su trabajo, pero se preguntó si además no debería haber una unidad de criterio en el accionar de los fiscales. Explicó que hoy puede suceder que dos casos muy parecidos terminen con resoluciones de los fiscales completamente distintas, donde –por ejemplo– uno pide pena de penitenciaría y el otro no.

El Fiscal de Corte no puede instruir a un fiscal para que proceda en cualquier caso de determinada manera. Durante la marcha de los procesos judiciales, no tiene contacto con los fiscales y de hacerlo se podría considerar una presión indebida.

En Argentina y Chile existe el principio de unidad de criterio donde el Fiscal de Corte establece las líneas generales de acción sin inmiscuirse en ninguno de los casos a cargo de los fiscales.

Ubiría también dijo ser partidario de "limitar la discrecionalidad de los fiscales" a la hora de pedir procesamientos o solicitar la clausura del procedimiento, uno de los puntos más polémicos de la legislación vigente.

En efecto, si un fiscal pide archivar un expediente, el juez se debe limitar a eso, de acuerdo a la interpretación del mandato constitucional que establece la titularidad de la acción penal en el "acusador público"[6] .

....

5 En Uruguay, el Fiscal de Corte es una figura que depende del Ministerio de Educación y Cultura, pero no es un cargo político y tiene asegurada por ley la "independencia técnica" al igual que los fiscales. Su designación es a propuesta del Poder Ejecutivo pero es el Parlamento con una mayoría especial de 3/5 del Senado el que aprueba su venia. Quien asuma puede estar en el cargo hasta un máximo de 10 años o hasta cumplir los 70 años de edad.

6 Artículo 22 de la Constitución de la República Oriental de Uruguay.

Ubiría dijo que, como en otros países, se puede legislar para otorgar a los jueces la facultad de no decretar una clausura ante el pedido de un solo fiscal. De ese modo, el magistrado tendría la facultad de enviar ese expediente a otro fiscal o a un tribunal de alzada para revisar el pedido de archivo. Este aspecto es especialmente delicado en los casos de corrupción, porque de acuerdo a la sistemática constitucional y legal vigente un solo fiscal tiene la potestad de truncar una investigación de episodios de presunta corrupción.

El Fiscal de Corte también se mostró proclive a reformar el actual proceso penal en el sentido de un sistema acusatorio, donde los fiscales presidan las investigaciones. "Eso otorgará más garantía a los involucrados y a la sociedad", opinó.

En las décadas de los 80 y los 90 hubo intentos legislativos destinados a sustituir el Código del Proceso Penal aprobado durante la dictadura militar, pero fracasaron. En la actual legislatura, el Parlamento tiene a estudio un nuevo código procesal; de aprobarse se pasará a un proceso oral y público (hoy es escrito) y eso significará -dijo Ubiría- "un cambio cultural importante". Sugirió que de emigrarse a un sistema acusatorio, la policía también deberá especializarse en la persecución del crimen organizado.

Respecto a las fortalezas de la institucionalidad anticorrupción, el Fiscal de Corte destacó dos: "la buena legislación vigente" y "la honestidad de los jueces y fiscales que son los que en definitiva hacen que el sistema sea creíble y confiable". Observó que Uruguay "no es un país de altos porcentajes de corrupción".

IV. Las instituciones del Poder Ejecutivo

Varios organismos estatales tienen competencias en el control de eventuales irregularidades vinculadas al manejo de fondos públicos y su legalidad, pero el común denominador de todas ellos es que no tienen potestad sancionatoria, lo que obviamente debilita su accionar.

Los ejemplos más claros son el Tribunal de Cuentas de la República (TCR), la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) y la Auditoría Interna de la Nación (AIN).

En cuanto a su independencia del poder político, los funcionarios que ocupan cargos de dirección en estos organismos no denuncian interferencias. Tanto a nivel judicial, como del Poder Ejecutivo y del Tribunal de Cuentas, las autoridades entrevistadas descartaron haber recibido presiones de algún tipo para cambiar una decisión.

Generalmente una de las áreas donde puede verificarse corrupción es en las licitaciones. Sin embargo el Tribunal de Cuentas, al menos en los últimos 13 años, nunca presentó una denuncia por sospecha de corrupción. De todos modos presentó observaciones que en algunos casos llevaron al poder político a suspender licitaciones o a utilizar otros caminos de concesión de obra pública.

Las 5.946 observaciones a actos de la Administración Central que realizó el Tribunal en 2007, representan el 2,15% del total de actos administrativos que resolvieron los organismos de ese sector estatal, un porcentaje que se considera bajo.

La Junta de Transparencia y Ética Pública

La Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) fue creada por la Ley Nº 17.060 como parte de la institucionalidad emergente de la primera norma cuyo objetivo específico es la prevención y combate de la corrupción. Su Consejo Directivo inicial data del año 2000 y sus integrantes son designados por tres quintos de los votos de la Cámara

de Senadores. Pueden desempeñarse por un máximo de cinco años y no pueden ser reelegidos para el cargo.

La JUTEP cuenta hoy con 11 funcionarios y contrata técnicos externos para trabajos de asesoramiento. De acuerdo a sus cometidos legales, el organismo tiene acotado su rol investigativo y concentra su función en los aspectos preventivos del fenómeno de la corrupción y el asesoramiento a la Justicia Penal y la administración en materia de corrupción, hecho que diezmó su eficacia y poder de investigación.

Puede propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la probidad y transparencia en la administración estatal, asesora al Poder Judicial y al Poder Ejecutivo en el combate a la corrupción y recaba y custodia las declaraciones juradas de ingresos, activos y pasivos, de los funcionarios públicos obligados por la ley.

Su presidente, Adolfo Pérez Piera, consultado para esta investigación, dijo que la Junta "no investiga, ni reprime: tiene naturaleza preventiva". Esa estructura hace que presente falencias a la hora de indagar casos de corrupción en la administración. Incluso no tiene un poder sancionatorio efectivo. Apenas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que establece su ley de creación, puede proceder a publicar nóminas de incumplidores y concurrir ante la Justicia como cualquier otro organismo público.

El organismo es el encargado de administrar el sistema de declaraciones juradas de ingresos, activos y pasivos, que están obligados a realizar determinados jerarcas públicos, que deben ser actualizadas cada dos años. El sistema alcanza actualmente a 11.138 funcionarios.

El artículo 99 de la Ley Nº 18.046 autorizó a la Junta a ordenar la retención del 50% de los ingresos de los funcionarios omisos en realizar la declaración jurada patrimonial, con resultados positivos. Las declaraciones se reciben en sobre cerrado y no se hacen públicas, salvo la del presidente y vicepresidente de la República. Pérez Piera consideró que ese es un punto discutible y se analiza en talleres organizados por la Junta si no debería cambiarse el sistema.

Se abren únicamente a pedido de la Justicia, de una comisión investigadora del Parlamento, a pedido del propio declarante, o de oficio por parte de la Junta ante una denuncia concreta.

Lo cierto es que sólo se controla la presentación de las declaraciones juradas pero no la veracidad de su contenido, lo que constituye otra debilidad importante del sistema.

A vía de ejemplo, la Junta no tiene facultades para indagar si las declaraciones juradas sobre patrimonio, ingresos y activos que hacen los funcionarios contienen errores, omisiones o subdeclaraciones. En promedio, apenas una veintena de un total de 11.500 declaraciones son abiertas por año para ser investigadas y la mayor parte de esos casos es a pedido de la Justicia Penal. Desde 2006, ninguna declaración fue abierta a pedido de la propia Junta, reconoció Pérez Piera.

El jerarca indicó que existen obstáculos culturales para una mayor transparencia y citó como ejemplo que a los "uruguayos no les gusta presentar ese tipo de balances que incluso debe incluir los bienes de los cónyuges".

Una reforma del sistema de control patrimonial sobre los servidores públicos debiera mejorar la transparencia del mecanismo actual y facultar a la Junta para controlar la veracidad de las declaraciones. En el derecho comparado -Chile y Argentina en la región y Canadá entre los países desarrollados, por ejemplo- se han establecido mecanismos de consulta pública del estado patrimonial de los jerarcas, sin identificar datos personales que merecen ser protegidos.[7]

La JUTEP trabaja en la elaboración de un proyecto de ley para ampliar la lista de organismos que pueden solicitar conocer la declaración jurada de bienes e ingresos de funcionarios públicos. Se busca empoderar a la administración en general para que cuando se tramiten sumarios se pueda levantar el secreto impuesto a las declaraciones. También se otorgará esa potestad a las Juntas Departamentales y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Otro ejemplo de debilidad de la potestad de control del organismo anticorrupción queda en evidencia al analizar el cumplimiento de algunas de las obligaciones de vigilancia que le impone la ley. El artículo 17 de la Ley Nº 17.060 previene que los organismos estatales tienen la obligación de hacer rotar a los funcionarios encargados de las unidades de compras. Sin embargo, la JUTEP no tiene cómo controlar el cumplimiento de esa obligación, al punto que su presidente admitió que tiene "la percepción de que ningún organismo cumple con esa rotación".

A la Junta también compete verificar la publicación por parte de los entes de las características de las licitaciones y compras directas que realizan. El jerarca consultado reconoció que el organismo tiene "menguados instrumentos" para verificar el cumplimiento de ese requisito. Actualmente, según datos oficiales, solo 50% de las licitaciones son publicadas.

La ley establece que esa publicación debe realizarse de forma obligatoria e incluso por decreto se extendió esa requisito a los municipios. Desde el gobierno central se trabaja para que todas las compras del Estado sean anunciadas en la web oficial de compras del Estado.[8]

La Junta tiene competencia para asesorar a la Justicia Penal y al Ministerio Público, pero nunca interviene por iniciativa propia en el curso de una licitación o negocio público. Aunque tiene facultades para solicitar los antecedentes de una contratación pública para verificar la regularidad e imparcialidad de la actuación, no se conocen intervenciones en ese sentido.

....

7 Un buen ejemplo de ello es la ley chilena Nº 18.045. Además, el documento "Disclosure by Politicians", de Sieon Djankov, Rafael Laporta, Florencio López y Andrei Sleifer, reseña las prácticas de transparencia para funcionarios políticos en 175 países.

8 Ver <http://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/ConsultaCompras.php?pCompra=ca>

Otra función de la JUTEP es verificar el cumplimiento de normas internacionales que suscribió el Estado uruguayo.

En Uruguay no existe el delito de "enriquecimiento ilícito", lo que Pérez Piera consideró un punto débil de la legislación. La inclusión de ese delito en el Código Penal fue discutida en 1997 en el Parlamento, pero el Senado por una estrecha mayoría (15 votos a favor y 14 en contra) lo rechazó. Se entendió entonces que se violaba la presunción de inocencia que consagra la Constitución y que se invertía la carga de la prueba, donde un acusado debía demostrar su inocencia.

El titular de la Junta de Ética y Transparencia Pública se mostró a favor de revisar esa situación y ajustarla al Derecho Internacional, "con las correspondientes garantías" para la parte involucrada.

El Tribunal de Cuentas de la República

Antes de aprobarse la primera Constitución de la República en 1830, la nación ya contaba con una "Comisión de Cuentas" que fue el antecedente de contralor del manejo de los recursos públicos. Con el tiempo esa Comisión derivó en lo que hoy se conoce como Tribunal de Cuentas de la República (TCR), creado constitucionalmente en 1934 y dotado de una amplia regulación en la Constitución respecto a su composición y competencias.

Funciona con un presupuesto anual de casi 8 millones de dólares y tiene 330 funcionarios.

De acuerdo a la Constitución de la República, el Tribunal actúa con independencia y autonomía de los demás poderes del Estado (Judicial, Ejecutivo y Legislativo), algo que se observa como una ventaja del sistema.

El TCR tiene competencia para fiscalizar la legalidad de todos los movimientos financieros y el manejo de dinero de todas las unidades estatales, incluidas las empresas públicas, entes y gobiernos municipales. Incluso debe controlar a entidades privadas que operan con fondos públicos o bienes del Estado.

Para ello asesora en materia presupuestal, analiza las contrataciones y adjudicación de contratos (incluidas las licitaciones donde pueden ocurrir casos de corrupción), interviene preventivamente en todos los gastos y pagos "sólo para certificar su legalidad", y realiza auditorías en forma permanente.

Una de sus mayores debilidades radica en que sus observaciones o intervenciones del gasto no van acompañadas de sanciones a los organismos o personas que cometieron un acto ilegal.

En 2007 según datos oficiales, de todas las licitaciones convocadas por el Estado, el 76% no recibieron ningún tipo de observación de parte del TCR y el 24% restante fueron observadas. "Las observaciones no detectaron sospechas de corrupción", declaró para este informe el presidente del Tribunal de Cuentas, Guillermo Ramírez.

No obstante, en los últimos años el TCR ha cumplido un papel trascendente en la prevención de actos de corrupción en concesiones de obras y servicios públicos.

La licitación para la primera terminal especializada en contenedores del puerto de Montevideo realizada durante el anterior período de gobierno (2000-2005) fue dos veces observada por el Tribunal de Cuentas, básicamente por aspectos vinculados al cumplimiento del pliego de condiciones, hasta que las autoridades de gobierno decidieron anular la licitación y otorgar la concesión mediante una subasta.

La licitación para construir el nuevo Aeropuerto de Carrasco, también fue observada y se terminó haciendo por subasta pública.

En ambos casos, la divulgación por la prensa de informaciones sobre posibles coimas y tráfico de influencias, fue determinante y le dio exposición y relevancia a la decisión del TCR.

Entre las obligaciones de ese organismo de contralor figura la de realizar informes especiales sobre las empresas públicas, y controlar la rendición de cuentas de los directores que son cesados.

De acuerdo al balance del Tribunal de Cuentas de 2007 (el último terminado) se efectuaron 5.946 observaciones a gastos del Poder Legislativo y la Administración Central del Estado, 15.766 a los entes y servicios descentralizados, 945 a los bancos del Estado, 236 a los organismos del artículo 220 de la Constitución (Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Universidad de la República, Administración Nacional de Educación Pública, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay) y 89.427 observaciones a las 19 intendencias.

En total se cursaron 112.320 observaciones por incumplimientos legales en el manejo de fondos públicos. Empero, las autoridades del TCR aseguran que ninguna correspondió a sospechas de corrupción.

La inmensa mayoría de las observaciones no tuvieron ningún efecto sobre los organismos en los que éstas recayeron.

El presidente del TCR señaló para este estudio que el organismo "se limita a controlar la legalidad de los gastos de dependencias estatales, pero no analiza ni se expide sobre la conveniencia o mérito de los mismos". Señaló también que no tiene funciones jurisdiccionales y que éstas corresponden exclusivamente al Poder Judicial. Ramírez se mostró de acuerdo con ese aspecto del funcionamiento y lo mismo opinó el vicepresidente, Carlos Guariglia.

Los siete miembros del Tribunal de Cuentas, que tienen prohibido participar en política partidaria, son elegidos por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes y cesan en sus funciones cuando ésta designa a sus reemplazantes. En ese punto, el presidente y el vicepresidente del TCR tienen opiniones distintas respecto a si ese sistema de selección es el mejor para un organismo de contralor. Para el presidente Ramírez, el sistema actual garantiza la independencia del Tribunal de los gobiernos de turno, y sus miembros pueden ser sustituidos cuando una mayoría especial del Parlamento así lo decida. Sin embargo, el vicepresidente Guariglia opinó que el sistema de distribución de cargos es ridículo y se termina haciendo en función de una cuota partidaria. Señaló que "no debe existir un espejo" entre lo que es la representación parlamentaria y la integración del Tribunal de Cuentas, mecanismos donde deberían primar los miembros con conocimientos técnicos.

"Es un tema conceptual. Si tengo un organismo de contralor de toda la hacienda pública, y tengo un sistema donde sus miembros son designados por acuerdo político donde la mayoría del Tribunal representa al grupo que tiene mayoría parlamentaria y que es gobierno -mientras que los que tienen menos votos integran la minoría en el Tribunal de Cuentas-, estoy estableciendo un mecanismo que es la negación del control, porque hay una coincidencia entre la mayoría del gobierno oficialista y la mayoría de los miembros que integran el Tribunal de Cuentas", subrayó el vicepresidente del TCR.

Entre los puntos débiles del Tribunal se señaló que sus funcionarios no trabajan bajo un régimen de dedicación exclusiva y eso alienta la deserción de buenos empleados, fundamentalmente contadores, que abandonan el organismo por falta de incentivos salariales.

Ramírez también consideró un punto débil el hecho de que el procedimiento de las auditorías fue establecido en la Constitución de 1934, hecho que –por tratarse de la Carta, que exige complejos procesos para su modificación– determinó una fuerte rigidez del sistema para adaptarse a las nuevas realidades.

Por su parte, el vicepresidente Guariglia señaló que los organismos del Estado no son receptivos a las auditorías que ordena el Tribunal y que eso se debe a un factor cultural.

El jerarca también recomendó mejorar los controles y calidad de actuación del Tribunal de Cuentas y para ello "se requiere una decisión política" que debe definir "qué tipo de controles" necesita el Estado. Aclaró que hoy los controles "son buenos pero insuficientes" porque "no dejan de ser informes que no producen ninguna consecuencia".

Entre los aspectos destacados como positivos se menciona a la Escuela de Auditoría Gubernamental, donde se capacita a empleados públicos. La Escuela se creó en la órbita del Tribunal de Cuentas por la Ley Nº 17.292 sobre "Administración pública y empleo, fomento y mejoras" del 25 de enero de 2001, con el fin de contribuir al mejoramiento y a la transparencia del Estado. En 2008 pasaron por esa escuela un total de 516 personas.

La Auditoría Interna de la Nación

La Auditoría Interna de la Nación (AIN) es el organismo del Estado que tiene por cometido verificar los sistemas de control de los organismos públicos para lograr gestiones eficientes y un entorno económico transparente y confiable que proteja la hacienda pública. En el ámbito privado controla el funcionamiento de sociedades anónimas y cooperativas.

Elabora auditorías en todas las unidades estatales con el objetivo de verificar el funcionamiento de los controles que se utilizan y, de detectarse irregularidades, debilidades o "caminos muy enredados", hace sugerencias que son informadas al Poder Ejecutivo.

El organismo funciona con un presupuesto anual de unos 5.4 millones de dólares y tiene 160 empleados, de los cuales un centenar son profesionales.

La directora de la Auditoría, Laura Remersaro, entrevistada para este informe, dijo que el énfasis del organismo está puesto en el control interno de los auditores para bajar riesgos y eliminar tentaciones. De esa forma, se refuerza la institucionalidad y se depende menos del individuo. "Cuanto más controles haya en el Estado, no controles excesivos sino que contribuyan a la gestión, se está haciendo un aporte para enfrentar la corrupción", explicó.

A su juicio, todas las dependencias deben tener "un ambiente de control". La AIN elaboró en 2006 un código de ética y manuales de conducta para que cada empleado público tenga una guía para actuar en su respectivo rol. También, la Auditoría se enfoca en el funcionamiento de las sociedades anónimas, controlando desde su conformación a la integración del capital. Lo mismo ocurre con las cooperativas.

En esos casos, por ley, la información a la que accede el auditor debe manejarse bajo parámetros de confidencialidad.

La AIN también controla al casino privado Conrad de Punta del Este, porque así lo establece la ley. Según Remersaro, la idea es extender este contralor a todos los casinos del país, ya sean públicos, mixtos o privados, de acuerdo a los cometidos que le asigna la ley orgánica. Para ello, hay negociaciones con las autoridades de la Dirección Nacional de Casinos que permita implementar un sistema de prevención de lavado de activos.

Entre los cometidos de la Auditoría está el de "supervisar el cumplimiento de las normas de prevención de los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo, por parte de los casinos, las inmobiliarias y otros intermediarios de inmuebles, las personas físicas o jurídicas dedicadas a la compra y venta de antigüedades, obras de arte y metales preciosos y las personas físicas o jurídicas que, a nombre y por cuenta de terceros, realicen transacciones financieras o administren en forma habitual sociedades comerciales, cuando éstas no conformen un consorcio o grupo económico".

La Auditoría, al igual que otros organismos de contralor del Estado, no tiene potestad sancionatoria sino que hace sugerencias a los jerarcas de las reparticiones auditadas. Según la gravedad de las irregularidades encontradas, hay un seguimiento para verificar si se cumplieron las recomendaciones. Los informes con los resultados de las auditorías son publicados semestralmente sin restricciones.

Entre las debilidades de la institución, Remesaro mencionó que "el personal es reducido". Explicó que los funcionarios públicos "trabajan mucho a pulmón" y eso eleva la probabilidad de error. Señaló, de todos modos, que Uruguay está bien posicionado para enfrentar la corrupción, entre otros aspectos, "por la gran reserva moral de los empleados estatales".

La Dirección de Asuntos Internos del Ministerio del Interior

Desde la aprobación de la última Ley de Rendición de Cuentas en 2008, el Ministerio del Interior cuenta con una Dirección de Asuntos Internos con jurisdicción nacional, cuyo titular se designa por confianza política. La nueva repartición tiene como cometido investigar los casos de corrupción e irregularidades serias en el Ministerio del Interior.

En todo el mundo la Policía está bajo sospecha de tener miembros corruptos. En Uruguay pueden incidir aspectos vinculados a la elección del personal y su formación, la naturaleza del trabajo que lo coloca en permanente contacto con la delincuencia y, últimamente, con organizaciones poderosas desde el punto de vista económico, y los bajos sueldos que se les paga a sus funcionarios que también pueden favorecer un ambiente de corrupción.

Anteriormente la Policía tenía un Fiscal Letrado que era el encargado de investigar la conducta de los policías uniformados y del personal administrativo.

El director de Asuntos Internos, Héctor Di Giácomo, consultado para esta investigación sobre si la Policía de Uruguay es corrupta, se limitó a responder que el servicio de su repartición "es indispensable para garantizar la buena actuación" de los encargados de la seguridad.

Informó que la población puede realizar denuncias anónimas contra el personal del ministerio a través de un número telefónico gratuito, pero también que Asuntos Internos actúa de oficio a partir de denuncias o elementos primarios que aparecen en los artículos de la prensa.

Desde la designación de la anterior ministra Daisy Tourné, y lo que va de la actual gestión de Jorge Bruni, más de 100 policías fueron puestos a disposición de la Justicia por distintos delitos, aunque no todos de corrupción. De ese total, 22 policías y 2 particulares fueron remitidos al Poder Judicial luego de investigaciones de la unidad de Asuntos Internos.

Di Giácomo dijo que necesitaría más personal para desarrollar su trabajo -actualmente tiene unas 30 personas a su cargo- y mejorar los recursos técnicos (filmadoras, cámaras, micrófonos) que le permitan perfeccionar las investigaciones. Considera que la oficina está en un proceso de crecimiento y aún hay que potenciarla más teniendo en cuenta que el ministerio cuenta con una plantilla de 20.000 personas.

El artículo 117 de la Rendición de Cuentas que creó esta nueva dependencia, establece entre sus cometidos "prevenir los actos de corrupción en el cumplimiento de la función policial, promoviendo la capacitación y el fortalecimiento de valores éticos, tales como honestidad, integridad y eficiencia en la gestión".

Entre los puntos a favor de Asuntos Internos señaló la independencia operativa con la que actúa, la voluntad del actual gobierno de depurar las filas de integrantes corruptos y reportar directamente al ministro.

Di Giácomo dijo que se cuida mucho el proceso de selección del personal que integra la dirección de Asuntos Internos, que maneja información reservada, y además de un proceso minucioso de análisis de las cualidades técnicas de los candidatos a elegir, se verifica que su conducta haya sido intachable.

El personal de Asuntos Internos tendrá un estatuto especial de protección en su carrera administrativa para evitar la persecución funcional.

Asuntos Internos

En el año 2007, el Ministerio del Interior recibió 555 denuncias de terceros y la Fiscalía Letrada de Policía recibió e inició 50 investigaciones. En 2008 fueron 1082 las denuncias que llegaron y la fiscalía trabajó en 43 casos. En lo que va de 2009 hasta junio, recibieron 758 denuncias de terceros y la Dirección de Asuntos Internos –que sustituyó a la Fiscalía Letrada de Policía– procesó 27 investigaciones según datos oficiales solicitados para este informe.

Por irregularidades en el ejercicio de la función, en 2007 se iniciaron 210 expedientes contra policías, en 2008 fueron 1.034 los procedimientos abiertos, y entre enero y junio 2009, se abrieron 435.

Respecto a la mayor cantidad de denuncias por dependencias de Montevideo, en primer lugar está la Dirección de Coordinación Ejecutiva (45), le sigue la Dirección Grupo de Apoyo (25) y la dirección de Investigaciones (11). De las seccionales policiales, la que tuvo más denuncias fue la 24ª (23), seguida de la 17ª (16).

La Dirección General Impositiva

La Dirección General Impositiva (DGI) es el principal organismo de recaudación de impuestos de Uruguay. Tiene 1.300 funcionarios de los cuales algo más de 400 son profesionales (abogados, contadores, escribanos y economistas). Su presupuesto de funcionamiento alcanza unos 52 millones de dólares anuales.

El actual gobierno determinó por decreto que el personal profesional debe desempeñar su trabajo bajo reglas de exclusividad y para ello se reforzó el rubro salarial. La medida determinó que 120 profesionales abandonaran el organismo. Esos cargos fueron cubiertos mediante concursos.

El organismo cuenta con una oficina de Auditoría Interna que, entre otros aspectos, controla el cumplimiento de la exclusividad. Durante administraciones anteriores, funcionarios de la DGI eran a su vez empleados por empresas privadas a las que debían controlar.

El subdirector de Impositiva, el economista Hugo Vallarino, opinó para este informe que la "DGI no es un organismo de riesgo" en materia de corrupción y remarcó que "desde el año 2005 no se comprobó ningún caso de corrupción interna".

Una de las tareas fundamentales del organismo recaudador la realiza su cuerpo inspectivo que planifica visitas a las empresas para verificar el cumplimiento del pago de impuestos. Ese mecanismo ya tradicional en Uruguay, recién está empezando a aplicarse en países como Ecuador, mientras que Paraguay –que no pudo instrumentarlo– pidió apoyo a Uruguay para su implementación.

Vallarino dijo que tampoco hubo denuncias de corrupción contra los inspectores. Son precisamente esos inspectores los que directamente negocian con las empresas acerca de cómo pagarán su deuda con el fisco. El esquema de negociación planteado otorga un alto grado de discrecionalidad al inspector, pero el acuerdo al que arribe con un evasor deberá ser autorizado por un equipo de supervisión y por el director del área. De acuerdo al jerarca consultado, el proceso de negociación y fiscalización existe en todo el mundo y en Francia se le conoce como "acuerdo moral".

Entre las debilidades del organismo, el jerarca mencionó la competencia del mercado laboral, que paga altos sueldos a los profesionales especializados en materia tributaria y puede tentar a funcionarios a abandonar sus cargos. También reconoció que muchos economistas emigran para estudiar y existen restricciones de tipo presupuestal, ya que el organismo está obligado a cumplir ciertos compromisos de gestión y a veces se enfrenta a la falta de recursos materiales.

La Dirección Nacional de Aduanas

La Dirección Nacional de Aduanas (DNA) es uno de los organismos con peor imagen pública en Uruguay por la percepción que tiene la mayor parte de la población de la existencia de casos de corrupción entre sus funcionarios. En los hechos, en los últimos años hubo varios funcionarios procesados, algunos de los cuales ocupaban cargos de jerarquía.

La Aduana es un organismo desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas, que tiene por cometido verificar y controlar las distintas operaciones aduaneras de embarque, desembarque, tránsito y despacho de mercaderías, recaudando los tributos correspondientes. Cuenta hoy con 1.100 funcionarios y, según comentó para este informe su director Ricardo Prato, "son pocos, notoriamente pocos" para el cumplimiento de la misión.

El organismo se encuentra en un proceso de modernización que se financia con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El jerarca comentó que desde su asunción el 16 de octubre de 2008 tomó algunas decisiones para disminuir trámites y evitar peajes, es decir, lugares donde los expedientes se trancaban y era factible que se cobraran coimas para agilizarlos.

En tal sentido, Prato inició una ronda de consultas con los operadores del comercio exterior (despachantes de aduana y empresarios exportadores) para que señalen los lugares donde los expedientes encuentran obstáculos para su tramitación.

Si bien las prácticas de buena gestión aconsejan la rotación permanente del personal aduanero, en los hechos sólo se verifican intercambios de los funcionarios que revisan a los pasajeros ("los verificadores") entre el puerto de Montevideo y el Aeropuerto Internacional de Carrasco.

Para Prato, "debería haber más mecanismos de control de la gestión". Al ser consultado sobre la percepción que existe en la población sobre la existencia de niveles de corrupción sistémica en el organismo, el jerarca se limitó a responder a que "en todos los lugares donde hay muchos intereses, siempre hay eslabones débiles. Hay gente que se puede tentar".

La institución tiene en su organigrama una sección de inspección y una de auditoría, pero actúan sólo cuando hay sospechas de irregularidades. No hacen un control permanente.

Durante la actual administración, la DNA adquirió un escáner por donde pasan hoy unos 100 contenedores por día con mercadería en tránsito por el puerto de Montevideo. Las nuevas autoridades de la Aduana uruguaya dispusieron además abrir sus archivos informáticos a los servicios de Inteligencia del Estado, a los efectos de que estos puedan detectar casos de corrupción o la comisión de algún otro delito, generalmente vinculado al contrabando y al narcotráfico.

La Comisión de notables

Durante la actual administración de gobierno, el Poder Ejecutivo creó en 2008 una comisión "de notables" de cuatro miembros encargada de recibir denuncias anónimas de supuestos casos de corrupción en la Dirección Nacional de Aduanas.

Luego de más de un año de trabajo, recibieron un centenar de denuncias de distinto tenor estando la gran mayoría vinculadas a episodios ocurridos en la Aduana, según consultas realizadas para esta publicación.

La comisión elaboró un informe y lo presentó al ministerio de Economía. No ha trascendido qué destino se le dio a las denuncias recibidas. La comisión, tras presentar su informe, fue disuelta.

V. Organismos especializados en combatir el lavado de dinero y la asistencia financiera al terrorismo

Varios de los operadores consultados coinciden en que viene creciendo en Uruguay la presencia de bandas vinculadas al narcotráfico internacional y, por tanto, se están incrementando también los casos de lavado de activos. En 2008 hubo varios procesamientos por tráfico de drogas, tráfico de personas y lavado de dinero.

Uruguay tiene dos organismos específicos para prevenir y perseguir el lavado de dinero y la financiación de toda clase de terrorismo. Los controles se centraron en el sistema financiero y recientemente se extendieron a otras áreas de la actividad como inmobiliarias, administradores de zonas francas, escribanos y rematadores.

La Junta Nacional de Drogas

La Junta Nacional de Drogas (JND) fue creada por decreto en 1988 con el objetivo de establecer políticas contra el narcotráfico y el uso abusivo de drogas.

Según su secretario general, Milton Romani, las organizaciones criminales de narcotraficantes se trasladaron al sur de América Latina, básicamente por efecto del Plan Colombia (programa de lucha contra las drogas en Colombia que tiene el apoyo y financiamiento de Estados Unidos) y la "reterritorialidad" del narcotráfico.

Según el jerarca, esa nueva política determinó que no haya "grandes establecimientos de producción y grandes cárteles". Pero dieron paso a "grupos de organizaciones que constituyen alianzas" y se expanden al sur del continente. La nueva estructura delictiva "se mueve con una lógica empresarial de punta" y eso obligó a rever las estrategias para enfrentarla.

Al ser consultado sobre si Uruguay es un lugar de tránsito de drogas, Romani opinó que "es un país de lavado de dinero". Insistió en el concepto y dijo que "Uruguay es considerado en el mundo un país con grandes ventajas para el lavado", pero eso se trata de revertir con la actualización de la legislación en esa materia y la reciente creación de los Juzgados Especializados en Crimen Organizado.

Romani sostuvo que entre los puntos débiles para enfrentar la corrupción, que a su juicio "es el delito precedente del lavado", Uruguay debe abordar una lista de materias pendientes. En resumen, mencionó que existen debilidades para controlar las fronteras, sobre todo en materia de tecnología y de recursos. En segundo lugar mencionó al sistema financiero "que cooperó o hizo la vista ancha" para enfrentar el lavado de dinero y "eso hoy se trata de cambiar".

Afirmó que en "Uruguay está el antecedente de que desde el propio Estado se frenaron investigaciones, en el año 2000, contra el narcotráfico. Eso ocurrió en el departamento de Maldonado, donde incluso se destituyó al jefe de la brigada antidrogas local cuando estaba a punto de desarticular a una banda del mexicano cártel de Juárez que compró propiedades en Punta del Este", afirmó.

También marcó falencias en los controles del Puerto de Montevideo (allí opera la Dirección Nacional de Aduanas y la Prefectura Nacional Naval) y apuntó cierta descoordinación entre Aduana, Prefectura y la Policía.

Entre las fortalezas mencionó al trabajo de la Brigada Antidrogas, de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia de la Policía y la decisión política de este gobierno de enfrentar al narcotráfico con la consigna de "caiga quien caiga"; es decir sin mirar si hay empresarios o políticos amparando a alguna organización. Uruguay también definió que la lucha contra el narcotráfico "es policial y no militar".

Señaló que actualmente el Estado, a través de reformas legislativas, tiene herramientas para enfrentar la corrupción y dijo que en materia de drogas estuvo ausente. Señaló que donde hay cultura de corrupción se anida el narcotráfico.

Pagaremos las consecuencias

Ricardo Gil, director del Centro de Capacitación en Prevención de Lavado de Activos, fue entrevistado por el semanario Brecha el 20 de octubre de 2008. En esa ocasión señaló que “se lava mucho dinero a través del sector inmobiliario. Hemos verificado que es uno de los sectores preferidos de los lavadores”. Según explicó, “hay operaciones por mansiones en Punta del Este, edificios, campos, hoteles, que merecen ser investigadas. Hay que empezar por los casos más fáciles para luego ver cómo se tratan los difíciles”. Como ejemplo de esta afirmación, recordó que “nadie reportó la compra del campo en Salto donde el año pasado se capturó la avioneta con casi 500 quilos de cocaína en la “operación San Francisco”; sin embargo se trataba de una compra que figuraba como por tres millones de dólares, de los cuales sólo se pagaron dos, realizada por una Sociedad Anónima Financiera de Inversión (SAFI) uruguaya radicada en Brasil, con un colombiano como apoderado”.

Respecto a la posibilidad de que Uruguay se convierta en un campo de batalla entre bandas de narcotraficantes, Ricardo Gil sostuvo que “los carteles de la estructura piramidal, como el de Pablo Escobar, ya no existen. Ahora se hace de una forma más descentralizada. Pero sabemos que los mexicanos están controlando una serie de áreas que antes controlaban los colombianos. Eso convive en Uruguay, incluso sabemos de algunos cortocircuitos entre bandas, por cuanto no descarto que estemos en una etapa embrionaria de algo que si no lo controlamos podemos pagar las consecuencias”.

Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central

El Banco Central del Uruguay (BCU) tiene una Unidad de Información y Análisis Financiero dedicada exclusivamente a monitorear las operaciones de dinero (depósitos, transferencias) que son reportadas como sospechosas de encubrir el lavado de activos.

Actualmente hay unos 200 sujetos jurídicos obligados a remitir esos reportes y la nueva ley contra el lavado de activos acaba de ampliar esa lista a los escribanos, propietarios de inmobiliarias, administradores de zonas francas y rematadores. Los escribanos ya han planteado quejas por la obligación de reportar, lo que desnaturaliza -sostienen- la actividad profesional y supone obligarlos a violar el secreto profesional.

La extensión de la lista de obligados a reportar operaciones sospechosas de lavado, se hizo solicitando la colaboración de esos profesionales en el entendido de que se compran propiedades (mansiones, campos, ganado) con grandes sumas de dinero en efectivo, sin que a nadie le despierte sospecha el origen de esos fondos.

La Unidad de Información y Análisis Financiero maneja los datos recibidos bajo niveles de estricta reserva e incluso esos expedientes no pueden circular dentro del BCU.

Si tras una investigación de cruzamiento de datos con otros organismos como la Dirección General Impositiva o bancos, la sospecha de lavado continúa, se da paso al Poder Judicial, dijo Daniel Espinosa, director de esa repartición.

La Unidad, donde trabajan 18 personas desde julio de 2008 (antes eran 7 funcionarios), desarrolla una tarea en dos sentidos. Por un lado investigativa y por otro controla el cumplimiento de las normas que han adaptado lineamientos y recomendaciones internacionales.

Uruguay está siendo sometido a una revisión de su sistema por parte del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD), organización intergubernamental que agrupa a los países de América del Sur para combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo "a través del compromiso de mejora continua de las políticas nacionales contra ambos temas y la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros".

Para su trabajo, la Unidad de Información del BCU tiene amplias potestades para solicitar datos de personas a otros organismos del Estado, incluso sin reparar en el secreto bancario vigente. Además, puede aplicar sanciones que van desde observar a empresas que no cumplen con los reportes de operaciones sospechosas, cerrar la actividad de empresas, o aplicar multas que pueden superar los 50.000 dólares. También puede presentar un expediente con su investigación a la Justicia Penal.

Desde el año 2004 a 2009, un total de 23 casos fueron remitidos a la Justicia que determinó varios procesamientos por lavado de dinero, trata de personas y corrupción (cohecho). Su director Espinosa opinó que "lavar dinero, se lava en todo el mundo, pero en Uruguay, en su sistema financiero, no es fácil hacerlo aunque siempre es posible".

Se puede dar que un cliente tenga un perfil que le permita movilizar cierta cantidad de dinero desde un banco sin levantar sospechas. Si esa persona de perfil aceptable para operar legalmente hace las mismas operaciones en distintos bancos transfiriendo volúmenes de dinero mucho mayores a la capacidad patrimonial personal o de su empresa, es un caso a investigar. Por allí se puede configurar un caso de lavado que lleva un tiempo detectar.

Actualmente, en Uruguay no se pueden hacer transferencias mayores a los 10.000 dólares sin que la institución (bancaria, financiera o casa de cambio) verifique el origen del dinero.

En 2008 hubo 190 reportes sospechosos de lavado de activos y cuatro de ellos pasaron a la Justicia.

Vigilan fondos de políticos

Siguiendo una recomendación internacional, la Unidad de Información y Análisis Financiero del BCU envió a todas las dependencias bajo su supervisión una lista con las "personas políticamente expuestas". "Ellas son quienes se desempeñan o han desempeñado funciones públicas de importancia en el país o en el extranjero, tales como Jefes de Estado o de Gobierno, políticos, funcionarios gubernamentales, judiciales, militares de alto rango, empleados de partidos políticos y directores de empresas estatales".

En Uruguay esa lista la conforman 4.673 personas, sin incluir a sus familiares o allegados. Todos los movimientos bancarios o financieros de esas personas son sometidos a un seguimiento especial y una debida vigilancia, dijo Daniel Espinosa.

VI. Principales conclusiones

Entre los ciudadanos en general y los sectores que interactúan con la Administración Pública existe la percepción extendida de que Uruguay no enfrenta altos niveles de corrupción sistémica. En general, Uruguay se ubica en un lugar destacado de América Latina y entre los primeros 30 países del mundo con mejores índices de probidad y buen gobierno.

Las encuestas realizadas por instituciones nacionales exhiben resultados ligeramente más críticos. De hecho, se percibe la existencia de corrupción localizada en distintos lugares de la administración. La Policía y la Aduana son los lugares indicados insistentemente por los ciudadanos en general y el sector empresarial en particular como los organismos que padecen altos niveles de corrupción.

Una encuesta realizada para este trabajo, muestra que la opinión pública uruguaya considera la corrupción como un problema importante pero no como uno de los principales o más graves. Se sostiene que la corrupción está bastante o muy generalizada en el sector público pero, sin embargo, la gran mayoría de los encuestados dice no haber tenido nunca que realizar pagos indebidos en oficinas estatales.

Desde el Estado, los expertos y los jerarcas de la Administración Pública entrevistados sostienen que en ese ámbito existen pequeños actos de corrupción pero no corrupción sistémica. La Policía y la Aduana también son señaladas, sobre todo por los expertos consultados, como los organismos donde existen focos de corrupción sistémica.

No obstante el avance que la Ley Nº 17.060 sobre "Uso Indebido del Poder Público (Corrupción)" significó en términos institucionales y normativos para el país, así como en la incorporación de mecanismos para detectar, prevenir y sancionar los actos de corrupción en el ejercicio de la función pública, con el tiempo su alcance se reveló limitado, de escaso poder preventivo y relativa eficacia investigativa.

El mapa de instituciones estatales con competencias para prevenir, controlar, investigar y sancionar la corrupción es amplio, pero disperso y atomizado. Su origen responde a mandatos constitucionales, leyes especiales e incluso decretos, que no obedecen a una política pública planificada de prevención y combate a la corrupción.

Los organismos claves en esa materia –el Tribunal de Cuentas de la República (TCR), la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) y la Auditoría Interna de la Nación (AIN)–, tienen un poder investigativo acotado, sus resoluciones no son vinculantes y no cuentan con el respaldo del poder sancionatorio para que las recomendaciones u observaciones sean aplicadas.

De acuerdo al relevamiento realizado por los autores para este informe, los funcionarios del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial a cargo de oficinas con competencia en materia de ética pública y combate a la corrupción, admiten la presencia de carencias normativas y debilidades institucionales que requieren una segunda generación de reformas.

Las carencias presupuestarias, de personal y de recursos, no permiten a los organismos de contralor cumplir con buena parte de sus cometidos legales. La JUTEP, por ejemplo, aunque tiene facultades para solicitar los antecedentes de una contratación pública y para verificar la regularidad e imparcialidad de la actuación, no realiza intervenciones en ese sentido. Varias facultades de control que la ley le otorga a la JUTEP, en los hechos no se cumplen.

En cuanto a la Aduana y la Policía, las instituciones generalmente más cuestionados desde el punto de vista de la probidad y la ética de sus funcionarios, recién comienzan a implementarse los procesos internos de reestructura, prevención y combate a los fenómenos de corrupción sistémicos. En el caso de la Policía, a mediados de 2008 se creó la Dirección de Asuntos Internos del Ministerio del Interior con el cometido de "prevenir los actos de corrupción en el cumplimiento de la función policial".

La Dirección Nacional de Aduanas, que en la última década ha sufrido constantes cambios de director, ha iniciado en los últimos tres años un proceso de reestructura financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se denunciaron y aclararon los primeros casos flagrantes de corrupción sistémica y se incorporaron elementos tecnológicos de última generación para detectar delitos de contrabando.

Tanto jerarcas como expertos en materia de legislación anticorrupción entienden que Uruguay posee un marco jurídico aceptable para el combate de este flagelo, pero todos coinciden en que se debe seguir legislando para volverlo más eficiente.

Se señaló la carencia de una política pública de protección de testigos que puedan denunciar hechos de corrupción dentro de la propia administración. Uruguay también carece de un cuerpo normativo claro para la prevención de conflictos de intereses, en especial en los profesionales que trabajan para la administración y en la misma área en la actividad privada, así como la prevención de los conflictos de interés durante y después de dejar la Administración Pública.

Tampoco existe una regulación legal de las prohibiciones e inhibiciones constitucionales que alcanzan al presidente de la República, los ministros y los legisladores.

De hecho, un reciente dictamen del fiscal especializado en Crimen Organizado, Ricardo Perciballe, sobre una denuncia que recaía en el canciller de la República Gonzalo Fernández, indicó que ni la Constitución ni la ley prohíben a legisladores y ministros desem-

peñar una profesión liberal mientras ejercen cargos oficiales. "Nadie puede soslayar que en todas las administraciones acceden a cargos relevantes de gobierno, personas con un alto grado de formación académica y empresarial, pero que por ello (y por qué la Constitución y la Ley no los imposibilitan) no dejan de desarrollar sus profesiones", señaló el fiscal.

Además de la inexistencia de un estatuto claro para prevenir los conflictos de interés para los cargos electivos, no están reglamentadas por ley las prohibiciones edictadas en los artículos constitucionales 122 (los parlamentarios no podrán recibir empleos rentados de ningún organismo público), 123 (la función legislativa es incompatible con el ejercicio de cualquier cargo público electivo) y 124 (los parlamentarios no podrán trabajar en empresas que contraten obras o suministros con cualquier organismo público ni tramitar o dirigir ante ellos asuntos de terceros).

Existe consenso en ámbitos gubernamentales y académicos sobre la necesidad de revisar el sistema de selección de los jerarcas de los organismos de contralor, así como del Poder Judicial. Eso requiere de reformas legales, no obstante en muchos casos también es una materia de reforma constitucional.

La situación actual del Tribunal de Cuentas es uno de esos ejemplos. Para Guillermo Ramírez, su presidente, el sistema actual garantiza la independencia del Tribunal respecto a los gobiernos y sus miembros pueden ser sustituidos cuando una mayoría especial del Parlamento así lo decida. Sin embargo, Carlos Guariglia, vicepresidente del mismo organismo, opinó que el sistema de distribución de cargos es ridículo y se termina haciendo en función de una cuota partidaria.

Por otra parte, los mecanismos de selección actuales no prevén instancias públicas donde las organizaciones de la sociedad civil o los ciudadanos puedan participar en alguna etapa de ese proceso. Del mismo modo, no hay instancias parlamentarias públicas para conocer la trayectoria y las posiciones de los postulantes; esto vale para la elección de la dirección de los organismos de contralor, así como para jueces, ministros de los Tribunales de Apelaciones y ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Respecto al papel del sistema orgánico integrado por el Poder Judicial y el Ministerio Público y Fiscal frente al fenómeno de la corrupción, estos han iniciado tardíamente un proceso de especialización para la investigación y castigo de los hechos de corrupción, lavado de activos, financiamiento al terrorismo y crimen organizado en general. Seguramente por ello se registra un bajo número de procesamientos por delitos contra la administración.

La creación de dos Juzgados Letrados Especializados en Crimen Organizado constituye un paso positivo para enfrentar la corrupción, pese a las resistencias que esta iniciativa encontró en el propio Poder Judicial.

En paralelo, el Parlamento aprobó una serie de mecanismos procesales que potencian la capacidad de investigar (protección de testigos, testigos encubiertos, entregas vigiladas, etcétera). No obstante, el país mantiene un proceso penal inquisitivo, donde el juez concentra la indagatoria, el papel de asegurar las garantías de los justiciables y la obligación de dictar sentencia.

Tampoco se encuentra resuelta la posición institucional del Ministerio Público y Fiscal y se mantiene el problema de la titularidad de la acción penal en cabeza de los fiscales, lo que no permite un control efectivo de los jueces sobre el archivo de las causas de corrupción.

En cuanto al sistema legal relacionado con el lavado de activos, su mejora también fue una respuesta a los reiterados llamados de atención de organismos internacionales y de algunas potencias mundiales, en el sentido de que la plaza financiera local y la normativa mínima que en este campo tenía Uruguay, auspiciaban las actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico, el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y el crimen organizado.

En ese campo, Uruguay parece haber avanzado más rápido y más decididamente en los últimos años que respecto a prevenir el uso indebido del poder público, tanto en la reforma del marco legal como en las políticas públicas implementadas.

Otro paso positivo, aunque tardío, lo constituyó la adopción de la Ley Nº 18.381 de Acceso a la Información Pública, que garantiza el ejercicio de este derecho a cualquier persona. Constituye un avance importante sobre todo porque incluye una incipiente institucionalidad en el campo de la transparencia.

En esa materia, el sistema de publicidad de las declaraciones juradas de ingresos, activos y pasivos, de más de 11 mil cargos de la Administración, es uno de los temas más cuestionados de la legislación anticorrupción. De acuerdo a la Ley Nº 17.060 que estableció esa obligación, las declaraciones no son públicas y solo pueden abrirse a pedido de un juez. No obstante, recientes reformas legislativas al menos dieron a la JUTEP la facultad de ordenar la retención del 50% de los ingresos de los funcionarios omisos en rendir la declaración patrimonial.

VII. Recomendaciones

El Parlamento y Poder Ejecutivo que entren en funciones en febrero y marzo de 2010 respectivamente, deberían acometer la tarea de instrumentar una segunda generación de reformas legislativas para ordenar el sistema orgánico de prevención, control y sanción de hechos de corrupción, a los efectos de dotarlo de una mayor eficacia.

Medidas legislativas

• El artículo 20 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción obliga al Estado uruguayo a legislar el delito de "enriquecimiento ilícito". La próxima legislatura debiera abordar esta discusión con un criterio realista y bajo la premisa de que la inversión de la carga de la prueba es recomendable para perseguir este tipo de delitos contra la administración, además de constituir una obligación jurídica internacional ya asumida.

• La misma Convención recomienda que se legisle un sistema orgánico de prevención y represión de la corrupción privada, que hasta la fecha no existe en Uruguay. Así, el artículo 21 y siguientes de la Convención describe figuras como el "soborno en la actividad empresarial privada", la "malversación o peculado en actividades financieras", el "abuso de información privilegiada" en el mercado de valores o el denominado "maquillaje de balances", que a la fecha no se encuentran tipificados en la legislación penal o las figuras existentes se muestran insuficientes.

• A los efectos de garantizar la persecución penal de los presuntos casos de corrupción, es necesario legislar para otorgar a los jueces la facultad de impugnar cualquier pedido de clausura de investigaciones por parte de los fiscales. De ese modo, los magistrados tendrán la facultad de enviar, en forma fundada, un expediente con una solicitud de archivo a otro fiscal o a un tribunal de alzada para revisar el pedido de archivo que podría significar dejar impune un episodio de corrupción.

• Revisar y modernizar la legislación vigente en materia de ética pública y prevención de actos de corrupción y establecer mecanismos efectivos de divulgación entre los funcionarios públicos.

• Establecer protecciones legales efectivas para personas y funcionarios que revelan información sobre actuaciones indebidas en la Administración Pública.

• Establecer regulaciones legales para prevenir los conflictos de interés en todos los poderes, especialmente en el escalafón profesional y en los cargos electivos y de particular confianza. Reglamentar en tal sentido los artículos de la Constitución de la República que establecen prohibiciones e incompatibilidades para el presidente de la República, ministros y legisladores.

• Regular por ley la recepción de obsequios, viajes y otros beneficios, por parte de los servidores públicos y sus familiares, así como el régimen de obsequios de cortesía que realizan los representantes del Estado.

• Regular por ley las actividades de lobby frente a los poderes públicos.

Cambios en los mecanismos de transparencia y control

• Establecer un Consejo de la Transparencia como un organismo dotado de autonomía de todos los poderes, independencia, presupuesto y cuyos directivos sean designados por el Parlamento, con competencia en las siguientes materias: tribunal de alzada intradministración en peticiones de acceso a la información denegadas por los organismos públicos, formulación y control de políticas de transparencia activa en todo el Estado y potestad sancionatoria en materia de destrucción, manipulación y ocultación de información.

• Establecer, a través de una reforma legal en consonancia con la creación de un Consejo de la Transparencia, un sistema que asegure la publicidad para las declaraciones juradas de ingresos, activos y pasivos de los funcionarios obligados.

• Revisión y sistematización de la constelación de organismos que tienen competencia en auditoría, control y prevención de actos de corrupción, con el objetivo de evitar superposiciones.

A tales efectos es necesario:

• Clarificar los cometidos de cada uno y establecer cuáles tendrán competencia investigativa, cuáles de auditoría y cuáles de asesoramiento en materia de ética pública y corrupción.

• Racionalizar los recursos humanos y materiales que se le asignan a cada uno de ellos y dotarlos del presupuesto suficiente para cumplir todos sus cometidos legales.

• Dotar de eficacia vinculante a sus resoluciones en consonancia con una reformulación de los controles internos del Estado.

• Revisar el sistema de investigación administrativa, sumarios y sanciones en la administración. Dotarlo de una política estadística pública.

• En consulta con las organizaciones de la sociedad civil, habilitar un debate amplio y profundo sobre los mecanismos de selección de los jerarcas del Poder Judicial y de los órganos de contralor.

• Fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que promueven y monitorean la transparencia y la ética pública, impulsando alianzas y políticas públicas que las incluyan.

Bibliografía

- Adriasola, Gabriel (2007). "Análisis de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en contraste con la legislación uruguaya", Junta de Transparencia y Ética Pública <www.jasesora.gub.uy>

- "Búsqueda" (6/08/09): "Ministros y legisladores pueden ejercer profesión liberal mientras desempeñan cargos, según fiscal", página 16.

- "El Observador" (13/07/09): "Órganos públicos en falta ante Junta Anticorrupción", página 8.

- Djankov, Simeon; La Porta, Rafael; López-de-Silanes, Florencio y Shleifer, Andrei (2009). "Disclosure by Politicians", National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper Nº 14703.

- Heidenheimer, Arnold J. (2007), "Perspectives on the Perception of Corruption". En Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. LeVine (eds.), Political Corruption. A Handbook. New Brunswick y Londres: Transactions Publishers.

Hodess, Robin (2004), "Introducción" del Informe Global de Corrupción, Transparencia Internacional.

Huntington, Samuel (1968), "El orden político en las sociedades en cambio", Editorial Paidos, Buenos Aires.

- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart y Mastruza, Massimo (2009). "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008", Banco Mundial <www.govindicators.org>

- KPMG (2007-2008). "Corrupción y fraude en los negocios":
<www.kpmg.com.uy/Informe_Fraude_2007 2008.pdf>

- Lust Hitta, Eduardo (2008). "Proyecto del Plan de Acción 2008. Para la ejecución en la República Oriental del Uruguay, de las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos, del MESICIC" <www.jasesora.gub.uy>

- OEA. "Informes sobre la Implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana Contra la Corrupción" <www.oas.org/jurídico/spanish/mesicic3_ury_sp.htm>

- Philip, Mark (1998), "Corruption", Encyclopedia of Philosophy", Routledge.

- Reisman, W. Michael (1981), "¿Remedios Contra la Corrupción? Cohecho, cruzadas y reformas", Fondo de Cultura Económica, México.

- Transparencia Internacional (2009). "Barómetro Global de la Corrupción".

- Transparencia Internacional (2009). "Índice de Percepción de la Corrupción" <www.transparency.org>

Anexo I

Reseña de las principales normas contra la corrupción

1. Leyes

Ley Nº 15.750 del 24 de junio de 1985, conocida como "La Ley orgánica de la judicatura y de organización de los tribunales".

Ley Nº 16.579 del 21 de setiembre de 1994, por la que el Estado uruguayo aprobó la Convención de Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas que lo obliga a endurecer las penas de los funcionarios públicos que participen en el tráfico ilícito de drogas.

Ley Nº 17.016 del 22 de octubre de 1998 sobre "Estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica", que instrumenta la homologación de la Convención aprobada por la Ley Nº16.579

Ley Nº 17.060 del 23 de diciembre de 1998, sobre el "Uso Indebido del Poder Público (corrupción)".

Ley Nº 17292 del 25 de enero de 2001, sobre "Administración pública y empleo, fomento y mejoras", que crea la Escuela de Auditoría Gubernamental.

Ley Nº 17.343 del 25 de mayo de 2001, sobre "Sustancias estupefacientes, psicotrópicas o que ocasionen dependencia psíquica o física", que complementa el cuadro de normas destinadas a perseguir el narcotráfico y el lavado de activos.

Ley Nº 17.835 del 23 de setiembre de 2004, que crea un "Sistema de prevención y control del lavado de activos y de la financiación del terrorismo".

Ley Nº 17.008 del 25 de setiembre de 2005, por la cual se aprueba la Convención Interamericana Contra la Corrupción, suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996.

Ley Nº 18.046 del 23 de octubre de 2006, que entró en vigencia el 1º de enero de 2007, sobre "La rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2005".

Ley Nº 18.056 del 20 de noviembre de 2006, por la que el Estado uruguayo ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Ley Nº 18.331 del 11 de agosto de 2008, sobre "Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data", por la cual se consagra la protección de los datos personales.

Ley Nº 18.362 del 15 de octubre de 2008 sobre "Rendición de cuentas", artículo 299, que amplía la lista de cargos en todos los poderes y empresas comerciales estatales y públicas no estatales, cuyos titulares quedan obligados a prestar declaración jurada de ingresos, activos y pasivos.

Ley Nº 18.381 del 17 de octubre de 2008, que consagra el "Derecho de Acceso a la Información Pública".

Ley Nº 18.485 del 11 de mayo de 2009 sobre "Partidos Políticos", que reglamenta el control sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos.

Ley Nº 18.494 del 5 de junio de 2009 de "prevención y control del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo", que establece herramientas jurídicas para combatir el crimen organizado, modificando la Ley Nº 17.835 del 23 de setiembre de 2004 y la Ley Nº 14.294 del 31 de octubre de 1974.

2. Decretos

Decreto Nº 354/999 del 12 de noviembre de 1999, que reglamenta las disposiciones de la Ley Nº 17.060.

Decreto Nº 30/2003 del 23 de enero de 2003, sobre "Normas de conducta en la función pública".

Decreto Nº 86/2005 del 24 de febrero de 2005, define el alcance de la Ley Nº 17.835 sobre "Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Control del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo.

Decreto Nº 152/007 de 26 de abril de 2007, que reglamenta la retención legal del 50% de los ingresos de los funcionarios y ex funcionarios públicos declarados que no presentaron su declaración jurada de ingresos, según lo establece la Ley Nº 18.046 del 23 de octubre de 2006.

3. Otros

Código Penal, Libro II, Título IV, "Delitos contra la Administración Pública", capítulos 1 al 5, artículos 153 a 176.

Anexo II

Personas entrevistadas

- **Guillermo Ramírez**, presidente del Tribunal de Cuentas, el jueves 4 junio de 2009.

- **Carlos Guariglia**, vicepresidente del Tribunal de Cuentas, el jueves 4 de junio de 2009.

- **Daniel Espinosa**, director de la Unidad de Lavado de Dinero del Banco Central del Uruguay, el lunes 8 de junio de 2009.

- **Milton Romani**, subdirector de la Junta Nacional de Drogas, el miércoles 10 de junio de 2009.

- **Rafael Ubiría**, fiscal de Corte, el miércoles 10 de junio de 2009.

- **Adolfo Pérez Piera**, presidente de Junta de Transparencia y Ética Pública, el jueves 11 de junio de 2009.

- **Laura Remersaro**, directora de la Auditoría Interna de la Nación, el jueves 9 de julio de 2009.

- **Hugo Vallarino**, subdirector de la Dirección General Impositiva, el martes 14 de julio de 2009.

- **Eduardo Lust Hitta**, redactor del informe Proyecto de Plan de Acción 2008 para la Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado. Martes 14 de julio de 2009.

- **Gervasio Guillot**, ex ministro de la Suprema Corte de Justicia, el 10 de julio de 2009.

- **Sergio Villanueva**, director de la Escuela Aquiles Lanza, el 20 de julio de 2009.

- **Héctor Di Giácomo**, director de Asuntos Internos del Ministerio del Interior, el 23 de julio de 2009.

- **Ricardo Prato**, director Nacional de Aduanas, el 6 de agosto de 2009.



La opinión pública, los funcionarios públicos y los empresarios

Encuestas sobre corrupción en Uruguay

Análisis realizado por Daniel Buquet y Daniela Vairo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR

La opinión de la ciudadanía sobre la corrupción en el Uruguay

¿Qué piensan los uruguayos sobre la corrupción? ¿Qué lugar ocupa la corrupción dentro de sus preocupaciones? ¿En qué instituciones, en qué ámbitos, percibe la ciudadanía uruguaya que existen problemas vinculados a la corrupción? ¿Cuáles son las causas de las prácticas corruptas? ¿Qué medidas se requieren para combatir la corrupción? ¿Hace el Estado lo suficiente para enfrentar la corrupción, frenarla y castigarla?

Para recoger elementos que coadyuvaran a contestar estas preguntas, durante el mes de abril de 2009 se realizó una encuesta de opinión pública en la que fueron entrevistadas 1.201 personas de 18 años y más, residentes en hogares de todo el país. El margen de error esperado es de +-2.8% para el total de la muestra, con un 95% de confianza.

Ficha técnica de la encuesta de opinión pública

La distribución de la muestra por sexo, edad, nivel educativo, y ocupación fue la siguiente:

Sexo	Casos	Porcentaje
Varón	516	43
Mujer	685	57
TOTAL	1201	100

Edad	Casos	Porcentaje
18 a 29	299	25
30 a 49	392	33
50 a 64	284	24
65 años o más	222	18
No contesta	4	0
TOTAL	1201	100

Nivel educativo	Casos	Porcentaje
Primaria completa o menos	284	24
Secundaria, UTU incompleta	416	35
Secundaria, UTU completa	284	24
Universidad completa o incompleta	210	17
Total	1194	99
NS / NC	7	1
TOTAL	1201	100

Ocupación	Casos	Porcentaje
Empresarios, profesionales	154	13
Trabajadores no manuales	223	19
Trabajadores manuales	203	17
Jubilados, pensionistas, amas de casa	380	32
Estudiante	84	7
Desempleado / changas	116	10
Otros, NS / NC	41	3
TOTAL	1201	100

Nota: salvo expresa aclaración, las cifras que se mencionan en este estudio se refieren a porcentajes de encuestados.

Una síntesis de los hallazgos encontrados revela que:

• La opinión pública uruguaya considera la corrupción como un problema importante pero no como uno de los principales o más graves del país.

• La opinión pública considera que en Uruguay existe mucha o bastante corrupción pero cree que es menor que en los países vecinos y que no ha aumentado o disminuido en los últimos años ni que vaya a disminuir o aumentar en el futuro.

• La opinión pública considera que la corrupción está bastante o muy generalizada en el sector público, particularmente en la Aduana y en la Policía.

• Sin embargo, y contrastando con la consideración de la extensión de la corrupción en el sector público, la gran mayoría de los encuestados dice no haber tenido nunca que realizar pagos indebidos en oficinas públicas.

• La opinión pública atribuye a causas diversas la existencia de la corrupción, principalmente a la falta de controles en la administración y a los bajos salarios de los funcionarios públicos.

• Para combatir la corrupción, los encuestados creen que habría que castigar a los corruptos y mejorar la educación. Es decir que se percibe que la corrupción se desarrolla en un entorno institucional y cultural favorable.

• Si bien los encuestados no aprueban las conductas ilegales, aprueban cínicamente principios de conducta que la estimulan.

• Finalmente, la mayoría de la opinión pública percibe que el Estado hace poco o nada para combatir la corrupción.

1. La corrupción como problema

La primera variable relevante del estudio trata de establecer de forma espontánea cuáles son los principales problemas del país para los encuestados, de forma de determinar la importancia relativa que se le asigna a la corrupción en general. El siguiente cuadro resume las respuestas recibidas agrupadas a partir del tipo de problema mencionado:

Cuadro 1. Los principales problemas del país

	1ª mención	2ª mención	3ª mención	4ª mención
Inseguridad, delincuencia	30	17	8	55
Desempleo, trabajo	19	14	8	41
Problemas económicos en general, gasto, inflación	10	8	4	23
Corrupción, abuso de poder	8	6	4	18
Hambre, pobreza, indigencia, desigualdad	6	8	5	19
Droga	6	7	5	18
Educación	5	8	6	19
Violencia	3	2	1	7
Salud	3	5	5	13
Sueldos, ingresos, jubilaciones	1	3	2	6
Problemas generacionales, envejecimiento	1	1	4	6
Energía, combustibles	1	1		1
Dependencia, falta de autonomía	1			1
Emigración	1		1	1
Vivienda	1	2	2	4
Agropecuaria	1			1
Otros	2	5	2	
No sabe	2	13	44	
TOTAL	100	100	100	

Pregunta: Dígame, por favor, ¿cuáles son para usted los principales problemas que tiene hoy nuestro país?

El porcentaje de encuestados que menciona la corrupción o cuestiones similares dentro de los tres principales problemas del país, es significativo aunque visiblemente minoritario. De forma muy clara las preocupaciones principales de los uruguayos se concentran en dos temáticas, la inseguridad en primer lugar y los problemas vinculados al trabajo en el segundo. Prácticamente la totalidad de los encuestados (96%) menciona alguno de estos dos problemas como uno de los tres principales. Por su parte la corrupción, en términos relativos, podría ubicarse dentro de un paquete de problemas de segundo nivel, junto a cuestiones económicas, de pobreza o desigualdad, drogas o educación, con un porcentaje de menciones próximo al 20%. Concretamente, para más de cuatro de cada cinco encuestados la corrupción no figura entre los tres problemas principales que enfrenta el país.

Pero que la corrupción no sea para la gran mayoría de los uruguayos uno de los tres principales problemas del país, no significa que la opinión pública le atribuya una importancia menor. Para ello la encuesta incluye una batería específica que indaga sobre la "gravedad" que los encuestados le asignan a diversos problemas.

Cuadro 2. Gravedad de los siguientes problemas para el país

	Muy grave	Bastante grave	Poco grave	Nada grave	NS / NC
Delincuencia y seguridad	74	21	4	0	1
Tráfico y consumo de drogas	70	24	3	1	2
Pobreza y desigualdad	45	40	12	1	1
Corrupción	44	35	15	2	3
Inflación	40	41	16	1	1
Desocupación	39	40	16	3	1
Problemas de vivienda	25	40	28	4	3
Medio ambiente y contaminación	19	39	31	8	2
Atención de la salud	17	27	39	16	2
Situación de la educación	15	35	37	11	3

Pregunta: Aquí hay una lista de problemas que han sido citados por algunas personas. ¿Podría decirme qué tan grave considera que es cada uno de ellos para el país?

En el cuadro se puede apreciar que la gravedad que le atribuyen los encuestados a los problemas de corrupción es relativamente alta, aunque nuevamente no ocupa los primeros lugares. Nuevamente los problemas vinculados a la inseguridad son los más graves para los uruguayos, esta vez junto a las drogas. Pero la corrupción es un problema "muy

grave" para el 44% de los encuestados y, para un 35%, es un problema "bastante grave". Es decir que casi el 80% de los encuestados lo considera un problema serio.

Pero no todos los encuestados tienen exactamente la misma opinión. Las percepciones acerca de la gravedad de la corrupción, así como de otros problemas, varía según diversas características de los encuestados. Por ejemplo, el nivel educativo de las personas parece ser un factor relevante con relación a la gravedad que se le atribuye a la corrupción. Concretamente, cuanto mayor es el nivel educativo de los encuestados, menor es la gravedad asignada a la corrupción. Esto podría ser alentador en la medida en que asumamos que las personas mejor educadas están también más informadas sobre la realidad. De todas formas, las diferencias, aunque significativas, no son demasiado importantes y la corrupción continúa siendo un problema serio aún para los más educados. Así, el 70% de quienes han asistido a la Universidad o nivel equivalente cree que la corrupción es bastante o muy grave, al tiempo que casi un 85% de quienes sólo asistieron a la enseñanza primaria, opinan igual.

Cuadro 3. Gravedad de la corrupción por nivel educativo

	Nivel educativo			
	Primaria completa o menos	Secundaria, UTU incompleta	Secundaria, UTU completa	Universidad completa o incompleta
Muy grave	52,1	46,9	41,9	32,9
Bastante grave	32,4	34,6	37,7	37,1
Poco grave	10,2	13,5	15,1	24,8
Nada grave	1,4	1,7	2,1	3,8
NS / NC	3,9	3,4	3,2	1,4
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: Aquí hay una lista de problemas que han sido citados por algunas personas. ¿Podría decirme qué tan grave considera que es cada uno de ellos para el país?

Junto con las diferencias que se encuentran a partir de características sociales de los encuestados, las opiniones también varían sobre la base de sus diferentes visiones sobre el mundo. En este caso, las diferentes visiones se distinguen a partir de la percepción de los encuestados sobre la situación económica del país. Del mismo modo que con la educación, la percepción de la gravedad de la corrupción es menor a medida que la situación económica es mejor evaluada. En este caso, las dos terceras partes de quienes creen que la situación económica es buena o muy buena creen que la corrupción es un problema bastante o muy grave, mientras que más del 90% de quienes creen que la situación económica es mala o muy mala, piensa lo mismo.

Cuadro 4. Gravedad de la corrupción según percepción de la situación económica

	Situación económica actual		
	Buena, muy buena	**Ni buena ni mala**	**Mala, muy mala**
Muy grave	34,4	42,7	55,8
Bastante grave	31,5	38,2	34,4
Poco grave	25,9	14,3	6,5
Nada grave	4,7	1,2	0,8
NS / NC	3,5	3,5	2,4
TOTAL	100	100	100

Pregunta: Aquí hay una lista de problemas que han sido citados por algunas personas. ¿Podría decirme qué tan grave considera que es cada uno de ellos para el país?

Pero más allá de la importancia relativa de la corrupción con relación a otros problemas o la percepción de su gravedad, lo que resulta particularmente importante en materia de opinión pública es la percepción sobre cuánta corrupción hay en el país. En esta materia las opiniones ciudadanas tampoco son muy alentadoras. Casi las tres cuartas partes de los encuestados consideran que existe mucha (31%) o bastante (42%) corrupción en Uruguay. Es decir que más allá de que en la percepción de la ciudadanía el fenómeno de la corrupción no es uno de los principales problemas del país, se lo percibe como un fenómeno grave y extendido.

Cuadro 5. Percepción de la corrupción según nivel educativo

Corrupción Uruguay hoy	**Nivel educativo**				**TOTAL**
	Primaria completa o menos	**Secundaria, UTU incompleta**	**Secundaria, UTU completa**	**Universidad, completa o incompleta**	
Mucha, bastante	81,0	76,9	71,1	59,0	73,4
Poca, ninguna	14,8	18,8	26,8	38,6	23,2
NS	4,2	4,3	2,1	2,4	3,4
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: ¿Piensa que en el Uruguay de hoy hay mucha, bastante, poca o ninguna corrupción?

De todas formas, esta percepción está matizada cuando se toma en cuenta el nivel educativo de los encuestados o su percepción sobre la situación económica, siguiendo los mismos patrones vistos anteriormente. Por ejemplo, la noción de que existe mucha o bastante corrupción es compartida por menos del 60% de quienes cuentan con estudios universitarios, mientras que el porcentaje supera al 80% entre aquellos que sólo asistieron a la enseñanza primaria.

Cuadro 6. Corrupción por percepción de la situación económica

Corrupción Uruguay	Situación económica actual			TOTAL
	Buena, muy buena	Ni buena ni mala	Mala, muy mala	
Mucha, bastante	57,1	72,2	88,1	73,0
Poca, ninguna	39,4	23,7	8,9	23,5
NS	3,2	4,1	3,0	3,5
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: ¿Piensa que en el Uruguay de hoy hay mucha, bastante, poca o ninguna corrupción?

El mismo fenómeno se produce de forma más acentuada considerando las visiones sobre la situación económica del país. En definitiva, la percepción sobre la extensión de la corrupción tiende a amplificarse como consecuencia de un bajo nivel educativo o de una visión negativa sobre la economía.

Algo más alentadoras son las visiones dinámicas sobre la corrupción, esto es, la percepción acerca de su evolución en el tiempo. En este caso, el porcentaje de encuestados que considera que la corrupción ahora es menor que antes supera a quienes piensan lo contrario. De todas formas esa diferencia es más bien reducida, aunque se amplía a medida que desciende la edad de los encuestados. Así, sólo uno de cada cinco encuestados menores de 30 años cree que la corrupción ha aumentado, mientras que uno de cada tres piensa que ha disminuido.

Cuadro 7. Evolución de la corrupción por edad

Corrupción en Uruguay comparada con años anteriores	Edad				TOTAL
	18 a 29 años	30 a 49 años	50 a 64 años	65 o más años	
Mayor, mucho mayor	20,4	24,0	30,3	40,1	27,6
Igual	37,8	36,0	35,6	34,2	36,1
Menor, mucho menor	33,8	36,0	29,6	18,9	30,7
NS	8,0	4,1	4,6	6,8	5,7
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: Y en comparación con años anteriores, ¿Ud. piensa que la corrupción es mayor, menor o sigue igual que antes?

Por su parte, también el nivel educativo y la percepción sobre la marcha de la economía muestran diferencias en el mismo sentido que se señaló anteriormente.

Cuadro 8. Evolución de la corrupción por nivel educativo

Corrupción en Uruguay comparada con años anteriores	Nivel educativo			
	Primaria completa o menos	Secundaria, UTU incompleta	Secundaria, UTU completa	Universidad completa o incompleta
Mayor, mucho mayor	46,5	24,0	23,2	15,2
Igual	30,3	36,5	36,6	41,9
Menor, mucho menor	17,6	34,1	35,2	35,2
NS	5,6	5,3	4,9	7,6
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: Y en comparación con años anteriores, ¿Ud. piensa que la corrupción es mayor, menor o sigue igual que antes?

Es interesante apreciar que entre quienes cuentan con estudios universitarios, sólo un 15% cree que la corrupción ha aumentado y que entre quienes opinan que la situación económica del país es buena o muy buena, la mayoría absoluta piensa que la corrupción ha disminuido en los últimos años.

Cuadro 9. Evolución de la corrupción por percepción de la situación económica

Corrupción en Uruguay comparada con años anteriores	Situación económica actual		
	Buena, muy buena	Ni buena ni mala	Mala, muy mala
Mayor, mucho mayor	42,0	26,9	42,0
Igual	39,8	38,4	39,8
Menor, mucho menor	13,0	28,2	13,0
NS	5,1	6,5	5,1
TOTAL	100	100	100

Pregunta: Y en comparación con años anteriores, ¿Ud. piensa que la corrupción es mayor, menor o sigue igual que antes?

En cuanto a la visión de futuro de los encuestados también se puede apreciar una visión levemente optimista, en la medida en que quienes creen que la corrupción va a disminuir en los próximos años son más que los que piensan lo contrario. En este caso, también el nivel educativo de los encuestados influye en su percepción. Quienes sólo cuentan con enseñanza primaria son los más pesimistas, casi un tercio piensa que la corrupción aumentará y sólo uno de cada cinco cree que disminuirá. En cambio, en el otro extremo de la escala educativa, entre quienes cuentan con estudios universitarios, sólo un 16% cree que la corrupción aumentará en los próximos años. De todas formas, la percepción de que la corrupción disminuirá en el futuro no aumenta con la educación sino que se mantiene relativamente estable. Lo que aumenta claramente con la educación es la visión de que la corrupción se mantendrá igual.

Cuadro 10. Corrupción en el futuro por nivel educativo

Corrupción en Uruguay en los próximos 5 años	Nivel educativo				TOTAL
	Primaria completa o menos	Secundaria, UTU incompleta	Secundaria, UTU completa	Universidad, completa o incompleta	
Aumentará mucho / poco	31,3	20,9	20,1	16,2	22,4
Igual	31,3	34,4	37,0	41,0	35,4
Disminuirá mucho / poco	21,5	28,1	24,6	22,9	24,8
NS	15,8	16,6	18,3	20,0	17,4
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: ¿Cree usted que dentro de cinco años la corrupción en Uruguay habrá aumentado, seguirá igual o habrá disminuido?

Las diferencias en las percepciones sobre el futuro son mucho más nítidas si se consideran las opiniones sobre la situación económica actual del país. Quienes creen que la situación económica es mala o muy mala son a su vez los más pesimistas, con un tercio de ellos que cree que la corrupción aumentará en el futuro. En cambio, más de un tercio de los que piensan que la situación económica es buena creen que la corrupción disminuirá en el futuro y sólo algo más del 10% de ellos opina lo contrario.

Cuadro 11. Corrupción en el futuro por percepción de la situación económica

Corrupción en Uruguay en los próximos 5 años	Situación económica actual		
	Buena, muy buena	Ni buena ni mala	Mala, muy mala
Aumentará, mucho / poco	12,6	20,8	33,3
Igual	32,8	37,1	35,0
Disminuirá, mucho / poco	37,2	24,7	14,4
NS	17,4	17,5	17,3
TOTAL	100	100	100

Pregunta: ¿Cree usted que dentro de cinco años la corrupción en Uruguay habrá aumentado, seguirá igual o habrá disminuido?

En el único aspecto en que la valoración de la corrupción en Uruguay deja bien parado al país es en la comparación con los países vecinos. De forma categórica, las tres cuartas partes de la población consideran que la corrupción en Uruguay es menor o mucho menor que en los países vecinos y sólo un 3% opina lo contrario. Y, en este caso, aunque existen algunas variaciones en función de las variables de corte, las opiniones son mucho más homogéneas que las descritas más arriba. A modo de ejemplo, si consideramos los niveles educativos que ya veníamos utilizando, veremos que sólo hay una diferencia de 10 puntos porcentuales entre las dos categorías extremas en cuanto a considerar que la corrupción en Uruguay es menor que en los países vecinos.

Cuadro 12. Corrupción en comparación con países vecinos por nivel educativo

Corrupción comparada con países vecinos	Nivel educativo				TOTAL
	Primaria completa o menos	Secundaria, UTU incompleta	Secundaria, UTU completa	Universidad, completa o incompleta	
Mayor, mucho mayor	3,5	3,8	1,8	1,9	2,9
Igual	21,5	15,1	19,7	16,2	17,9
Menor, mucho menor	68,0	76,9	72,9	78,6	74,1
NS	7,0	4,1	5,6	3,3	5,0
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: Y en comparación con los países vecinos (Argentina y Brasil), ¿la corrupción en Uruguay es menor, igual o peor?

2. La corrupción en distintos ámbitos

Luego del abordaje de la corrupción en general en Uruguay, la encuesta analiza el fenómeno de forma más concreta en niveles sucesivos. El primer paso en este proceso se da a través de la pregunta que interroga sobre que tan generalizadas están los pagos indebidos o sobornos en diversos ámbitos de la sociedad.

Cuadro 13. Generalización de la corrupción en distintos ámbitos

	Muy generalizada	Bastante generalizada	Poco generalizada	Nada generalizada	NS/NC
Sector público	19	42	26	2	11
Inversionistas extranjeros	14	27	18	3	39
Empresarios locales	13	37	23	3	25
Organismos de cooperación internacional	10	21	18	4	47

Pregunta: En muchas partes es una práctica común que personas y empresas realicen pagos indebidos a funcionarios públicos para obtener beneficios. En su opinión, ¿qué tan generalizadas se encuentran este tipo de prácticas?

La idea de que la corrupción está generalizada en el sector público es claramente mayoritaria, alcanza prácticamente un 50% entre los empresarios locales, se ubica en un 40% cuando se trata de empresarios extranjeros, para llegar al 30% si nos referimos a organismos internacionales. Ese patrón descendente no debe, sin embargo, interpretarse como una percepción de menor corrupción en cada uno de esos ámbitos, sino simplemente como un incremento del desconocimiento, ya que el valor que crece como contrapartida de la generalización de la corrupción no es la poca o ninguna generalización, sino la no respuesta que llega casi al 50% cuando se trata de organismos internacionales.

Por otra parte, en esta ocasión el nivel educativo de los encuestados no genera percepciones claramente diferentes a excepción precisamente de la no respuesta. En general, y a diferencia de las preguntas generales, los más educados creen en mayor proporción que los demás que los fenómenos de pagos indebidos están generalizados en todos los ámbitos mencionados. En definitiva, los menos educados tienen una percepción alta pero difusa de la corrupción que no logran atribuir a ámbitos específicos, mientras que los más educados tienen una percepción más moderada y concreta sobre la corrupción.

Cuadro 14. Generalización de la corrupción en distintos ámbitos por nivel educativo

	Nivel educativo				TOTAL
	Primaria completa o menos	Secundaria, UTU incompleta	Secundaria, UTU completa	Universidad, completa o incompleta	
Sector público					
Muy / bastante generalizadas	54,2	64,2	60,9	62,4	60,7
Poco / nada generalizadas	26,8	25,5	29,9	31,9	28,0
NS	19,0	10,3	9,2	5,7	11,3
TOTAL	100	100	100	100	100
Empresarios locales					
Muy / bastante generalizadas	38,7	50,7	52,8	56,7	49,4
Poco / nada generalizadas	22,2	28,6	25,7	25,7	25,9
NS	39,1	20,7	21,5	17,6	24,7
TOTAL	100	100	100	100	100
Inversionistas extranjeros					
Muy / bastante generalizadas	29,6	46,4	41,9	42,9	40,7
Poco / nada generalizadas	15,1	18,8	23,2	26,7	20,4
NS	55,3	34,9	34,9	30,5	38,9
TOTAL	100	100	100	100	100
Organismos de cooperación internacional					
Muy / bastante generalizadas	20,8	37,5	29,6	33,3	30,9
Poco / nada generalizadas	16,9	18,0	25,7	31,4	21,9
NS	62,3	44,5	44,7	35,2	47,2
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: En muchas partes es una práctica común que personas y empresas realicen pagos indebidos a funcionarios públicos para obtener beneficios. En su opinión, ¿qué tan generalizadas se encuentran este tipo de prácticas?

En un segundo nivel de concreción se presenta un bloque de preguntas que pretende establecer las percepciones de los encuestados sobre el grado de corrupción que existe en distintos ámbitos más concretos, públicos y privados y, especialmente, dentro de ciertas dependencias públicas. Esta pregunta se formuló pidiendo a los encuestados que utilicen una escala para indicar el grado de corrupción que atribuyen a cada uno de esos ámbitos. La escala tiene valores desde 1, que representa nula corrupción, hasta 10 que representa la máxima corrupción. La siguiente tabla muestra el valor medio asignado por los encuestados a cada uno de los ámbitos incluidos en el estudio.

Cuadro 15. Grado de corrupción en distintos ámbitos según nivel educativo

		Nivel educativo			
Grado de corrupción en:	**Media general**	**Primaria completa o menos**	**Secundaria, UTU incompleta**	**Secundaria, UTU completa**	**Universidad completa o incompleta**
AUF	8,0	7,9	8,1	8,0	8,1
Aduanas	8,0	7,4	8,2	8,0	8,3
Policía	7,1	6,7	7,3	6,8	7,3
Partidos políticos	7,0	7,1	7,3	6,8	6,7
Parlamento	6,3	6,3	6,6	6,1	6,1
Intendencia municipal	6,3	6,2	6,4	6,3	6,2
Empresas privadas	6,2	6,1	6,4	6,1	6,1
Sindicatos	6,2	6,0	6,1	6,3	6,1
Empresas del Estado	6,1	6,0	6,3	6,0	6,1
Ministerios	6,1	6,0	6,2	6,0	6,0
DGI	6,0	5,9	6,4	5,8	5,7
Poder Judicial	6,0	5,8	6,3	5,8	5,9
Fuerzas Armadas	5,7	5,6	5,9	5,6	5,6
Medios de comunicación	5,2	4,6	5,1	5,3	5,8

Pregunta: En muchas partes es una práctica común que personas y empresas realicen pagos indebidos a funcionarios públicos para obtener beneficios. En su opinión, ¿qué tan generalizadas se encuentran este tipo de prácticas?

Los encuestados tienden a atribuir niveles importantes de corrupción a todos los ámbitos con valores que varían entre medios y altos. Ningún ámbito quedó ubicado con niveles bajos de corrupción y en todos los niveles aparecen ámbitos públicos y privados. Los dos ámbitos percibidos por la ciudadanía como los más corruptos son la Asociación Uruguaya de Fútbol y la Dirección Nacional de Aduanas. A continuación, con niveles también significativamente altos, se ubican la Policía y los partidos políticos. Luego, una serie de organismos públicos, las empresas privadas y los sindicatos ocupan un nivel intermedio con una separación de apenas tres décimas entre el peor y el mejor evaluado.

Finalmente, quienes son percibidos por la ciudadanía con niveles relativamente bajos de corrupción son las Fuerzas Armadas y los medios de comunicación.

En este caso, el nivel educativo no parece producir una discriminación muy relevante en las percepciones de los encuestados. De todas formas, hay algunas diferencias que merece la pena señalar. En principio sólo dos ámbitos generan diferencias de juicio relevantes (en el entorno de un punto de la escala) entre los segmentos educativos extremos: la Aduana y los medios de comunicación y en ambos casos el mayor nivel educativo está asociado a una percepción de mayor corrupción en dichos ámbitos. En este sentido, los más educados se muestran más desconfiados que los menos educados, al contrario de lo que ocurría con las percepciones generales sobre corrupción en Uruguay. De todas formas, también hay diferencias en sentido contrario, aunque la única que podría señalarse como significativa es la valoración del grado de corrupción en los partidos políticos. En este caso, los más educados perciben menos corrupción que los menos educados dentro de ese ámbito.

3. La corrupción en la práctica

La encuesta también se propuso relevar las experiencias concretas de los encuestados con respecto a la corrupción. En este caso, el panorama es completamente diferente del que ofrecen las percepciones. En términos generales, casi el 80% de los encuestados dijo no haber tenido nunca que realizar un pago indebido en una oficina pública. El otro 20% reconoce haber realizado algún pago indebido, aunque sólo un 3% dice haberlo hecho muchas veces.

Cuadro 16. Experiencias de corrupción por nivel educativo

Le han solicitado o se ha visto obligado a realizar un pago indebido en oficina pública	Nivel educativo				TOTAL
	Primaria completa o menos	Secundaria, UTU incompleta	Secundaria, UTU completa	Universidad, completa o incompleta	
Nunca	83,5	79,6	78,5	70,0	78,6
Alguna vez	13,4	17,1	17,3	24,8	17,6
Muchas veces	1,4	2,6	3,9	5,2	3,1
NS	1,8	0,7	0,4		0,8
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: ¿Alguna vez le han solicitado o se ha visto obligado a realizar un pago indebido en alguna oficina pública?

En este caso, las diferencias por nivel educativo vuelven a ser relevantes y reafirman la percepción más concreta de la corrupción a medida que se incrementa la educación. La distancia entre la experiencia y las percepciones parece ser tanto mayor cuanto menor es el nivel de enseñanza de los encuestados. De todas formas, entre quienes cuentan con estudios universitarios sólo el 30% dice haber realizado pagos indebidos y apenas el 5% haberlos realizado muchas veces. Esto sugiere que los fenómenos de corrupción no están extendidos en el conjunto de la sociedad ni en un estrato socioeconómico particular, aunque afectan con mayor probabilidad a los niveles sociales más altos.

Yendo a un terreno más específico, se indagó si los encuestados realizaron determinados trámites y si, en esos casos, debieron realizar pagos indebidos para obtener resultados. Nuevamente las respuestas resaltan la incidencia marginal de los pagos indebidos. La mayoría de los encuestados en cada uno de los casos ni siquiera realizó los trámites que figuran en la lista.

Cuadro 17. Experiencias de corrupción en situaciones concretas

	No realizó	Realizó y no pagó	Pagó en dinero
Conexión de luz	51	47	1
Conexión de teléfono y/o Internet	52	46	1
Atenderse en Salud Pública	53	45	1
Sacar la libreta de conducir	55	42	2
Conectar el servicio de cable	55	42	2
Presentar una denuncia en una comisaría	55	43	1
Conseguir un lugar en la escuela/liceo	59	39	0
Hacer un trámite en un juzgado	65	33	1
Certificado del BPS	67	32	0
Sacar el pasaporte	72	27	0
Sacar una jubilación	77	21	0
Pasar cosas en la aduana	78	16	4
Levantar una multa de tránsito	79	16	2
Para que no me corten la luz	82	16	1
Recuperar objetos robados	82	13	3
Certificado de la DGI	83	16	0
Para que no me corten el agua	83	15	1
Obtener un préstamo para vivienda	87	11	0
Permiso de construcción o refacción	88	11	0
Vender en un puesto en la calle	90	8	1
Permiso para habilitar un local	91	7	0
Entrar en los programas del MIDES	91	7	0
Presentarse en un licitación	95	4	0

Pregunta: ¿Alguna vez ha realizado usted un trámite para.......? (A los que sí), ¿tuvo que dar alguna propina, regalo, o pago extra? (A los que sí) ¿el pago fue en efectivo o de alguna otra manera?

Pero aún entre quienes realizaron los trámites incluidos en la lista, el porcentaje de quienes dicen haber realizado pagos indebidos es muy menor. Sólo en dos casos podemos considerar que la incidencia de los pagos indebidos resulta significativa. En primer lugar, uno de cada cuatro encuestados que dice haber realizado trámites de Aduana reconoce haber pagado sobornos. En segundo lugar, una proporción casi igual dice haber pagado

coimas para recuperar objetos robados. Le siguen en importancia la proporción de uno de cada ocho que pagaron sobornos para levantar multas de tránsito y la misma proporción para vender un puesto callejero.

A quienes debieron realizar pagos indebidos se les preguntó si consideraron realizar la denuncia, si la concretaron y qué resultados obtuvieron o, si no la concretaron, cuáles fueron las razones para no hacerlo. Aunque este grupo es de muy reducido volumen, las respuestas no son nada alentadoras.

Cuadro 18. Denuncias de corrupción resultados y motivos

Consideró realizar la denuncia

	%	% válidos
Consideró y denunció	1	6
Consideró y no denunció	3	22
No consideró ni denunció	9	61
No corresponde	85	10
NS	2	100
TOTAL	100	

Pregunta: En algún caso ¿Ud. consideró realizar una denuncia por corrupción? ¿La hizo o no la hizo?

Qué resultado obtuvo con la denuncia

	%	% válidos
Logró hacer el trámite sin pagar	0	8
Castigaron al culpable	0	8
No pasó nada	1	69
No corresponde	99	15
NS	0	100
TOTAL	100	

Pregunta: ¿Qué resultado obtuvo?

Motivo por el que no hizo la denuncia

	%	% válidos
No podía probar nada	1	7
Los trámites son complicados	1	11
No hubiesen perseguido a los culpables	1	6
Las denuncias crean problemas, puede haber represalias	1	10
Nadie denuncia	1	9
Es inútil denunciar	3	25
Por comodidad	1	10
No sabía cómo hacerlo / donde hacerlo	1	5
No corresponde	87	17
NS	2	100
TOTAL	100	

Pregunta: ¿Por qué no la hizo?

En principio, la gran mayoría ni siquiera consideró la posibilidad de denunciar y, del pequeño grupo que dice haberlo hecho, la gran mayoría dice no haber obtenido ningún resultado. Por su parte, los motivos que esgrimen quienes no hicieron la denuncia son variados y dentro de ellos el único que se destaca es que “es inútil denunciar”. En consecuencia, si bien la incidencia concreta de la corrupción parece ser de pequeña magnitud, no parece haber condiciones ni actitudes favorables para combatirla.

4. La causas de la corrupción y su combate

Una vez establecidas las percepciones generales de los ciudadanos con respecto a los niveles de corrupción y determinada su incidencia concreta, interesa explorar las causas a las que los encuestados adjudican la existencia del fenómeno dentro de la Administración Pública. A partir de una lista de opciones, las preferencias de los encuestados se muestran relativamente dispersas, aunque la opción "falta de controles" logra reunir casi un tercio de las menciones. En segundo lugar, con casi la cuarta parte de las menciones, aparecen los "bajos salarios" como principal factor para explicar la existencia de la corrupción.

Cuadro 19. Causas de la corrupción

Factores para la existencia de corrupción	Nivel educativo				TOTAL
	Primaria completa o menos	Secundaria, UTU incompleta	Secundaria, UTU completa	Universidad, completa o incompleta	
Bajos salarios	26,4	22,6	25,0	18,6	23,4
Falta de controles	28,2	32,0	32,0	31,0	30,9
Poca idoneidad / vocación	14,4	14,9	19,4	20,5	16,8
Complicidad de superiores	8,5	13,0	9,5	17,1	11,8
Influencia de los políticos	12,0	10,3	6,0	5,2	8,8
No sabe	10,6	7,2	8,1	7,6	8,3
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: En su opinión, ¿cuál de estos factores es el que más favorece que existan fenómenos de corrupción dentro de la administración pública?

Pero la jerarquización de los diferentes factores tiene algunas diferencias interesantes según el nivel educativo de los encuestados. El principal factor, la falta de controles, es mayoritario en todos los niveles con guarismos similares pero, a partir de ahí, los más educados le asignan el mayor peso a la poca idoneidad o vocación de los funcionarios, mientras que los que cuentan con menor educación ubican en segundo lugar a los bajos salarios. Se puede decir que los más educados tienden a concentrar las causas del problema en factores intrínsecos a la estructura del Estado (la suma de "falta de controles", "poca idoneidad" y "complicidad de los superiores" alcanza prácticamente al 70%), mientras que los menos educados tienden a asignar más importancia a factores sociopolíticos (bajos salarios e influencia de los políticos).

A continuación se interrogó a los encuestados sobre las medidas que debería llevar adelante el Estado para combatir la corrupción a partir de una lista preestablecida. Los consultados debían establecer cuáles son las tres medidas principales a implementar en orden de importancia.

Cuadro 20. Medidas para combatir la corrupción

	1ª mención	2ª mención	3ª mención	Suma de menciones
Mejorar la educación en escuelas y liceos	25	12	6	42
Castigar a los corruptos	21	23	15	58
Mejorar la educación en los hogares	20	18	5	43
Modificar las leyes existentes	11	9	6	26
Que los gobernantes den un buen ejemplo	6	6	13	25
Organizarse y exigir cumplir las leyes	4	3	9	17
Negarse siempre a pagar algo indebido	4	9	10	23
Premiar a los funcionarios honestos	3	9	0	12
Realizar campañas masivas de educación	2	3	9	14
Quejarse de un abuso siempre que sea necesario	2	4	10	16
No sabe	3	4	7	
TOTAL	100	100	100	

Pregunta: A la hora de combatir la corrupción, para usted ¿cuáles serían las tres medidas más importantes que pueden ayudar?

En este punto la ciudadanía parece concentrarse en dos aspectos, por un lado la necesidad de represión representada por la opción "castigar a los corruptos" y, por otro lado, la insuficiencia de la educación. Casi el 60% menciona la necesidad de castigar a los corruptos como una medida necesaria para combatir la corrupción, lo que reafirma la idea de que la corrupción en Uruguay se desarrolla en un marco de gran impunidad, sumándose a la idea de que la denuncia de hechos de corrupción no sirve para nada. Por otro lado, el alto porcentaje de menciones que reciben las opciones de mejorar la educación, tanto en las escuelas como en los hogares, sugiere la idea de que la corrupción se desarrolla en un marco cultural que le resulta favorable, siendo admitida, tolerada e, incluso, estimulada.

Para avanzar en esta hipótesis la encuesta incluyó una serie de ítems que permiten establecer las actitudes de los encuestados en el terreno cultural con relación al respeto

por los marcos normativos. Si bien las preguntas directas que buscan evaluar conductas "delictivas" arrojan respuestas "políticamente correctas", las valoraciones sobre reglas de comportamiento tienden a ser cínicas y aceptan las conductas al margen de la ley.

Para evaluar conductas "delictivas" se propuso una escala de "corrección" de una serie de prácticas ilegales o, al menos, inadecuadas.

Cuadro 21. Corrección de prácticas inadecuadas

Grado de corrección de las siguientes prácticas	Media
Fotocopiar libros	5,36
Comprar CDs piratas	3,77
Copiar en los exámenes	2,16
Pasar luz roja si no hay autos	2,00
Evitar pagar el pasaje transporte publico	1,89
No pedir factura	1,89
Dinero o regalos a cambio de favores	1,87
Dar dinero u obsequio por trámite	1,77
Quedarse con vuelto	1,75
Funcionario público favorece parientes y amigos	1,72
No declarar en la aduana	1,59
Coimear en multas	1,54
Aceptar un soborno cumpliendo funciones	1,37

Pregunta: Para cada una de las siguientes afirmaciones, dígame, por favor, si piensa que es correcto o incorrecto lo que le voy a leer o si cree que su grado de corrección se encuentra en algún punto intermedio de la escala que aquí le presento.

En este caso, ninguna de esas prácticas resulta "aprobada" si utilizamos la media de los puntajes asignados a cada una de ellas, a excepción de la fotocopia de libros que parece resultar aceptable para la mayoría de la población. De todas formas, existe una clara gradación de la condena a las distintas prácticas y claramente el pago de coimas o sobornos resultan ser las más condenadas. En cambio, si pasamos a un terreno vinculado a las actitudes, y más abstracto, la moral de los uruguayos no parece ser tan sólida.

Cuadro 22. Acuerdo con frases

Grado de acuerdo con las siguientes frases	Acuerdo	Desacuerdo	NS
Es más conveniente “arreglar” que obedecer las leyes	82	15	3
Más vale tener dinero que tener razón	82	16	2
Todos los políticos son corruptos	64	33	3
En algunas situaciones más vale hacer justicia por mano propia	64	34	3
Un funcionario público puede sacar provecho de su puesto siempre y cuando haga las cosas bien	64	33	3
Todos hemos participado alguna vez en un acto de corrupción	53	45	2
Debemos obedecer sólo las leyes justas y razonables	53	45	2

Pregunta: ¿Podría Ud. decirme en qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones? ¿Está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con...?

Evidentemente, el apoyo mayoritario, en algún caso abrumador, que reciben las afirmaciones incluidas en el estudio nos hablan de una actitud de falta de confianza en las instituciones y de un cierto cinismo que conduce al conformismo con el estado actual de cosas.

En cuanto a la percepción de lo que realmente hace el Gobierno para combatir la corrupción, el panorama no es nada alentador. Más del 70% de los encuestados piensa que el Gobierno hace poco o nada para combatir la corrupción.

Cuadro 23. Evaluación de la acción del Gobierno para combatir la corrupción

Cuánto hace el Gobierno para combatir la corrupción	Situación económica actual			TOTAL
	Buena, muy buena	Ni buena ni mala	Mala, muy mala	
Mucho	45,7	19,0	10,6	23,6
Poco	43,8	61,6	44,7	51,5
Nada	6,9	15,9	38,8	20,6
NS	3,5	3,5	6,0	4,2
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: Hasta ahora, en su opinión, ¿el Gobierno hace mucho, poco o nada para combatir la corrupción?

Esto refuerza la percepción de impunidad que parece prevalecer en la opinión pública en esta materia. Aunque puede apreciarse un sesgo político en la percepción, ya que entre quienes perciben a la situación económica como mala y muy mala, la opinión de que el Gobierno hace poco o nada supera al 80%. De todas formas, esta opinión está muy generalizada porque aún entre quienes ven positivamente la situación económica, la mayoría absoluta piensa que el Gobierno hace poco o nada para combatir la corrupción.

Finalmente, ante la consulta sobre su percepción del nivel de corrupción en las distintas administraciones a partir del retorno a la democracia, más de la cuarta parte de los encuestados entiende que hubo más corrupción en el gobierno de Luis Alberto Lacalle, seguido de cerca por el gobierno de Jorge Batlle.

Cuadro 24. Gobierno en el que hubo más corrupción

	Porcentaje
Gobierno de Luis Alberto Lacalle	26
Gobierno de Jorge Batlle	20
Gobierno de Julio María Sanguinetti	15
Gobierno de Tabaré Vázquez	12
NS	26
TOTAL	100

Pregunta: ¿En qué gobierno considera usted que hubo más corrupción?

Funcionarios públicos y empresarios opinan sobre la corrupción en el Uruguay

La encuesta de opinión pública que se presenta en la sección anterior se complementó con una consulta a funcionarios públicos de nivel gerencial y a empresarios de distintas ramas de actividad. Al igual que a la ciudadanía en general, a estos dos grupos se les interrogó sobre sus percepciones en torno a la corrupción en Uruguay y sobre el lugar que la corrupción ocupa dentro de sus preocupaciones. También se les preguntó en qué ámbitos perciben que existen problemas vinculados a la corrupción, cuáles son las causas de las prácticas corruptas, y cuáles son las medidas que se sugieren para combatir la corrupción.

Ficha técnica de la consulta a empresarios

Se realizaron 120 entrevistas a empresarios en los meses de junio y julio de 2009. La selección de las empresas se realizó entre las mayores por sectores de la economía en proporción al peso de cada uno en el PIB. Para seleccionar a las personas a entrevistarse se consideró a propietarios de la empresa o bien con cargos altos de dirección (integrante del directorio, alta gerencia).

La distribución de la muestra por sexo, edad, nivel educativo, número de empleados y rubro de la empresa fue la siguiente:

Sexo	Casos	Porcentaje
Varón	95	79
Mujer	25	21
TOTAL	120	100

Edad	Casos	Porcentaje
18 a 29	4	3
30 a 49	62	52
50 a 64	41	34
65 años o más	12	10
SD	1	1
TOTAL	120	100

Nivel educativo	Casos	Porcentaje
Primaria completa o menos	2	2
Secundaria, UTU incompleta	5	4
Secundaria, UTU completa	17	14
Universidad completa o incompleta	95	79
Total	119	99
NS / NC	1	1
TOTAL	120	100

Numero de funcionarios de su empresa	Casos	Porcentaje
Hasta 30 empleados	31	26
Entre 31 y 100 empleados	28	23
Entre 101 y 300 empleados	26	22
Más de 300 empleados	35	29
TOTAL	100	100

Rubro	Casos	Porcentaje
Servicios	85	71
Producción	35	29
TOTAL	120	100

Ficha técnica de la consulta a funcionarios públicos

Se realizaron 180 entrevistas a funcionarios públicos en los meses de junio y julio de 2009. Fueron seleccionados todos los organismos del sector público incluyendo la Administración Central, intendencias municipales, entes autónomos y servicios descentralizados. Para la selección de los entrevistados se requirió que fueran cargos de máxima jerarquía dentro de la carrera administrativa (directores o jefes de área, división, sección, departamento, subdirectores, etc.), y se excluyó a funcionarios de confianza política.

La distribución de la muestra por sexo, edad, nivel educativo y tipo de organismo, fue la siguiente:

Sexo	Casos	Porcentaje
Varón	98	54
Mujer	82	46
TOTAL	180	100

Edad	Casos	Porcentaje
18 a 29	1	1
30 a 49	59	33
50 a 64	106	59
65 años o más	13	7
SD	1	1
TOTAL	180	100

Nivel educativo	Casos	Porcentaje
Primaria completa o menos	1	1
Secundaria, UTU incompleta	6	3
Secundaria, UTU completa	36	20
Universidad completa o incompleta	136	76
NS / NC	1	1
TOTAL	180	100

Tipo de organismo del funcionario entrevistado	Casos	Porcentaje
Entes autónomos y servicios descentralizados	48	27
Intendencias	30	17
Ministerios y Oficina de Planeamiento y Presupuesto	75	42
Otros: Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), Poder Legislativo (PL), Poder Judicial (PJ)	27	15
TOTAL	180	100

Una síntesis de los hallazgos revela que:

• Para funcionarios públicos y empresarios, la corrupción en Uruguay es un problema decididamente menor y creen que la corrupción es poca.

• Tanto la opinión pública como los funcionarios y los empresarios creen que la corrupción no ha aumentado o disminuido en los últimos años ni que vaya a disminuir o aumentar en el futuro.

• Empresarios y funcionarios creen que la corrupción está poco generalizada en la Administración Pública, aunque atribuyen puntajes altos de corrupción a la Aduana y la Policía.

• De forma concordante, la gran mayoría de los empresarios afirma que nunca se le ha solicitado o se ha visto obligado a realizar pagos indebidos a funcionarios públicos.

• Los empresarios resaltan la falta de controles como causa de la corrupción, mientras que los funcionarios se concentran en los bajos salarios.

• Para combatir la corrupción, los encuestados creen que habría que castigar a los corruptos y mejorar la educación. Los funcionarios y empresarios también resaltan la necesidad de negarse a realizar pagos indebidos.

• La mitad de los funcionarios y la tercera parte de los empresarios encuestados opina que el Estado hace mucho para combatir la corrupción.

1. La corrupción como problema

La primera variable relevante del estudio trata de establecer de forma espontánea cuáles son los principales problemas del país para los encuestados, de forma de determinar la importancia relativa que se le asigna a la corrupción en general. Los siguientes cuadros resumen las respuestas recibidas de los funcionarios y empresarios encuestados:

Cuadro 1. Principales problemas del país (funcionarios)

	1ª mención	2ª mención	3ª mención	Suma de menciónes
Inseguridad, delincuencia, violencia	29	11	4	44
Hambre, pobreza, indigencia, desigualdad	12	15	12	39
Educación	11	15	14	40
Desempleo, trabajo	8	10	8	26
Problemas económicos en general, gasto, inflación	7	5	3	15
Dependencia, falta de autonomía	3	1	1	4
Falta de valores	2	2	1	5
Burocracia	2	2	0	4
Resistencia al cambio	2	0	0	2
Sueldos, ingresos, jubilaciones	1	1		2
Impuestos	1	2	1	3
Droga	1	2	2	5
Agropecuaria, desarrollo productivo	1	0	1	2
Problemas generacionales, envejecimiento	1	3		4
Emigración	1		1	2
Conflictos, huelgas	1	0	0	1
Energía, combustibles	1	1	1	2
Relaciones exteriores	1	0	0	1
Vivienda	0	1	1	2
Salud	0	7	6	13
Corrupción	0	0	1	1
Alcohol, tabaco, vicios	0	0	1	1
Otros	15	17	20	
No sabe	1	7	25	

Pregunta: Dígame por favor, ¿cuáles son para usted los principales problemas que tiene hoy nuestro país?

En el cuadro puede apreciarse claramente que el porcentaje de encuestados que menciona la corrupción o cuestiones similares dentro de los tres principales problemas del país, es absolutamente insignificante. De forma muy clara las preocupaciones principales de los funcionarios y los empresarios se concentran en la inseguridad pública o la delincuencia, problemas sociales y económicos y en la educación.

Cuadro 2. Principales problemas del país (empresarios)

	1ª mención	2ª mención	3ª mención	Suma de menciónes
Inseguridad, delincuencia	22	8	7	37
Educación	10	16	0	26
Problemas económicos en general, gasto, inflación	8	4	12	24
Hambre, pobreza, indigencia, desigualdad	8	3	4	16
Desempleo, trabajo	6	8	3	16
Deudas, impuestos	2	1	6	8
Salud	1	2	6	8
Sueldos, ingresos, jubilaciones	2	1	4	7
Burocracia	2	2	3	6
Falta de valores	0	3	3	6
Dependencia, falta de autonomía	1	3	0	4
Problemas generacionales, envejecimiento	1	0	3	3
Desarrollo productivo	0	3	0	3
Energía, combustibles	3	0	0	3
Droga	0	2	1	3
Conflictos, huelgas	1	0	0	1
Corrupción	0	1	0	1
Violencia	0	1	0	1
Emigración	0	1	0	1
Otros	34	37	25	
No sabe	1	6	26	

Pregunta: Dígame por favor, ¿cuáles son para usted los principales problemas que tiene hoy nuestro país?

A diferencia del lugar significativo aunque minoritario que le asigna la opinión pública, la corrupción no parece constituir una preocupación relevante para los sectores encuestados. Resulta claro un patrón que diferencia a estos sectores, de niveles socioeconómicos y educativos más altos que el promedio de la población, que asigna menor relevancia a cuestiones éticas y culturales con relación a cuestiones materiales. En definitiva, para estos sectores la corrupción no es un problema relevante del Uruguay.

Sin embargo, y aquí se reproduce el patrón de respuesta observado en la opinión pública, la prácticamente nula mención espontánea a la corrupción como uno de los principales problemas del país, no significa que estos sectores no le atribuyan alguna importancia. Para algo más de un tercio de los funcionarios (34%) y empresarios (35%) encuestados la corrupción es un problema muy o bastante grave. Sin embargo este nivel de gravedad sigue siendo muy inferior al que le atribuye la opinión pública (79%). Entre los problemas seleccionados, la corrupción es a la que los encuestados le atribuyen menor gravedad, con la excepción de la inflación. Sin embargo, si sólo se considera la mención como problema "muy grave" la corrupción asciende al quinto puesto de la tabla. Es decir que, aunque el porcentaje de encuestados que le atribuye alguna gravedad es prácticamente el menor de todos, la preocupación que genera es más "intensa" que la que generan otros problemas como la salud, la vivienda o el medio ambiente.

Cuadro 3. Gravedad de los siguientes problemas (funcionarios)

	Muy grave	Bastante grave	Poco grave	Nada grave	ND
Tráfico y consumo de drogas	54	38	7	1	0
Delincuencia y seguridad	57	34	8	2	0
Pobreza y desigualdad	38	49	12	1	0
Educación	19	54	24	2	1
Vivienda	8	51	38	2	1
Salud	13	43	39	4	0
Medio ambiente y contaminación	6	39	46	8	0
Desocupación	8	37	49	5	2
Corrupción	14	20	56	11	0
Inflación	10	23	52	14	1

Pregunta: Aquí hay una lista de problemas que han sido citados por algunas personas, ¿Podría decirme qué tan grave considera que es cada uno de ellos para el país?

Cuadro 4. Gravedad de los siguientes problemas (empresarios)

	Muy grave	Bastante grave	Poco grave	Nada grave	ND
Delincuencia y seguridad	59	35	5	0	1
Tráfico y consumo de drogas	63	29	6	2	1
Pobreza y desigualdad	42	47	8	1	3
Educación	32	46	20	3	0
Vivienda	8	54	34	2	2
Desocupación	12	41	41	7	0
Salud	8	43	40	8	1
Medio ambiente y contaminación	9	29	54	6	2
Corrupción	16	19	58	5	2
Inflación	3	23	58	15	0

Pregunta: Aquí hay una lista de problemas que han sido citados por algunas personas, ¿Podría decirme qué tan grave considera que es cada uno de ellos para el país?

En definitiva, la corrupción no parece ser para los funcionarios y los empresarios encuestados uno de los principales problemas del país. Prácticamente nadie lo menciona de forma espontánea y tan sólo un tercio le atribuye cierta gravedad.

Cuadro 5. Gravedad de la corrupción según tipo de organismo al que pertenece

	Entes y servicios descentralizados	Intendencias municipales	Ministerios y OPP	Otros (TC, TCA, PL, PJ)	TOTAL
Muy grave	8	23	12	19	14
Bastante grave	27	17	16	22	20
Poco grave	46	53	64	52	56
Nada grave	19	7	8	7	11
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: Aquí hay una lista de problemas que han sido citados por algunas personas, ¿Podría decirme qué tan grave considera que es cada uno de ellos para el país?

De todas formas, es posible observar algunas diferencias en las opiniones de estos sectores tomando en cuenta algunas variables. Concretamente, en el caso de los funcionarios hay algunos matices en cuanto a la gravedad que se atribuye a la corrupción según el tipo de organismo en el que trabajan. Los funcionarios de las intendencias municipales y de los organismos clasificados en el rubro "otros" le atribuyen a la corrupción algo más de gravedad que los funcionarios de los entes autónomos y de la Administración Central. La calificación de "muy grave" es aproximadamente el doble en los primeros que en los últimos, aunque la suma de muy grave y bastante grave ofrece una diferencia menos significativa.

Cuadro 6. Gravedad de la corrupción según número de empleados de la empresa

	Hasta 30	Entre 30 y 100	Entre 101 y 300	Más de 300	TOTAL
Muy grave	19	21	8	14	16
Bastante grave	26	14	19	17	19
Poco grave	48	61	69	57	58
Nada grave	6	4	0	9	5
NS / NC	0	0	4	3	2
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: Aquí hay una lista de problemas que han sido citados por algunas personas, ¿Podría decirme qué tan grave considera que es cada uno de ellos para el país?

En el caso de los empresarios también se observan diferencias. En este caso, la que aparece con mayor claridad es la que ofrecen los empresarios de menor porte. Concretamente, el 45% de los empresarios que ocupan hasta 30 empleados (básicamente Pymes) le atribuyen a la corrupción mucha o bastante gravedad, 10 puntos porcentuales por encima de la media del sector.

Pero más allá de estos atributos que diferencian al interior de los sectores por rasgos objetivos, la variable que mejor discrimina variaciones al respecto es la percepción de la situación económica.

Cuadro 7. Gravedad de la corrupción según evaluación de la situación económica actual (funcionarios)

	Situación económica actual			TOTAL
	Buena, muy buena	Ni buena ni mala	Mala, muy mala	
Muy grave	8	22	19	14
Bastante grave	16	25	25	20
Poco grave	61	46	56	56
Nada grave	15	6	0	11
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: Aquí hay una lista de problemas que han sido citados por algunas personas ¿Podría decirme qué tan grave considera que es cada uno de ellos para el país?

En el caso de los funcionarios, entre quienes perciben que la situación económica actual es buena o muy buena, sólo una cuarta parte (24%) le atribuye mucha o bastante gravedad a la corrupción, es decir, 10 puntos porcentuales por debajo del promedio de los funcionarios.

Cuadro 8. Gravedad de la corrupción según evaluación de la situación económica actual (empresarios)

	Situación económica actual			TOTAL
	Buena, muy buena	Ni buena ni mala	Mala, muy mala	
Muy grave	13	16	43	16
Bastante grave	19	18	29	19
Poco grave	58	63	29	58
Nada grave	8	2	0	5
NS /NC	2	2	0	2
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: Aquí hay una lista de problemas que han sido citados por algunas personas ¿Podría decirme qué tan grave considera que es cada uno de ellos para el país?

En el caso de los empresarios, llama especialmente la atención que más de las dos terceras partes (72%) de los que perciben que la situación económica actual es mala o muy mala, le atribuyen mucha o bastante gravedad a la corrupción.

Pero más allá de la importancia relativa de la corrupción con relación a otros problemas o la percepción de su gravedad, lo que resulta particularmente importante es la percepción de los encuestados sobre cuánta corrupción hay en el país.

Cuadro 9. Grado de corrupción actual según evaluación de la situación económica actual (funcionarios)

	Situación económica actual			TOTAL
	Buena, muy buena	Ni buena ni mala	Mala, muy mala	
Mucha, bastante	24	40	50	32
Poca, ninguna	76	59	44	67
NS / NC	0	2	6	1
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: ¿Piensa que en el Uruguay de hoy hay mucha, bastante, poca o ninguna corrupción?

El porcentaje de funcionarios públicos y empresarios que piensa que en Uruguay hay mucha o bastante corrupción se ubica en torno a la tercera parte con un 32% para los primeros y un 36% para los segundos. Nuevamente esta cifra es notablemente inferior a la que ofrece la opinión pública (73%).

Cuadro 10. Grado de corrupción actual según evaluación de la situación económica actual (empresarios)

	Situación económica actual			TOTAL
	Buena, muy buena	Ni buena ni mala	Mala, muy mala	
Mucha, bastante	29	37	86	36
Poca, ninguna	71	63	14	64
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: ¿Piensa que en el Uruguay de hoy hay mucha, bastante, poca o ninguna corrupción?

Para este caso también la percepción de la situación económica actual actúa como un buen discriminador de las percepciones. La mayoría absoluta de quienes creen que la situación económica actual es mala o muy mala piensa a su vez que existe mucha o bastante corrupción en el Uruguay. En el caso de los empresarios el guarismo llega al 86%[1]. Y también las características de los encuestados muestran variaciones en las percepciones, aunque en el caso de los funcionarios estas diferencias son muy menores si se considera el organismo en el cual se desempeñan.

Cuadro 11. Grado de corrupción actual según tipo de organismo

	Entes y servicios descentralizados	Intendencias municipales	Ministerios y OPP	Otros (TC, TCA, PL, PJ)	TOTAL
Mucha, bastante	31	37	29	33	32
Poca, ninguna	67	63	71	63	67
NS / NC	2	0	0	4	1
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: ¿Piensa que en el Uruguay de hoy hay mucha, bastante, poca o ninguna corrupción?

En cambio, la percepción de que existe bastante o mucha corrupción en el Uruguay es significativamente más alta entre los empresarios que cuentan con menos de 100 empleados. El porcentaje supera en alrededor de 10 puntos al que ofrecen los empresarios con más de 100 empleados.

Cuadro 12. Grado de corrupción actual según cantidad de empleados

	Hasta 30	Entre 30 y 100	Entre 101 y 300	Más de 300	TOTAL
Muy grave	16	4	8	6	8
Bastante grave	26	36	23	26	28
Poco grave	58	61	69	69	64
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: ¿Piensa que en el Uruguay de hoy hay mucha, bastante, poca o ninguna corrupción?

....

1 Se trata de una submuestra muy reducida ya que los empresarios que opinan que la situación económica actual es mala o muy mala representan solamente el 6% del total.

En definitiva, tanto funcionarios como empresarios perciben una presencia de la corrupción en Uruguay significativamente menor a la que percibe la opinión pública y, de la misma forma que la opinión pública, esa percepción se incrementa a medida que se tiene una peor opinión sobre la situación económica actual del país. A su vez, los empresarios de menor porte tienden a tener una percepción más crítica del fenómeno que sus pares de mayor envergadura.

Las visiones dinámicas sobre la corrupción, esto es, la percepción acerca de su evolución en el tiempo, aparecen como más bien alentadoras. El porcentaje de funcionarios y empresarios que percibe mayor corrupción en el presente que en el pasado, es decididamente minoritario.

Cuadro 13. Corrupción en comparación con años anteriores según evaluación de la situación económica actual (funcionarios)

	Situación económica actual			**TOTAL**
	Buena, muy buena	**Ni buena ni mala**	**Mala, muy mala**	
Mucho mayor, mayor	0	8	13	4
Igual	30	65	63	46
Mucho menor, menor	70	22	13	48
NS / NC	0	5	13	3
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: Y en comparación con años anteriores, ¿Ud. piensa que la corrupción es mayor, menor o sigue igual que antes?

Del mismo modo, el porcentaje de funcionarios y empresarios que opina que la corrupción es menor o mucho menor en la actualidad es significativo y, en el caso de los funcionarios, alcanza prácticamente a la mitad.

Cuadro 14. Corrupción en comparación con años anteriores según evaluación de la situación económica actual (empresarios)

	Situación económica actual			TOTAL
	Buena, muy buena	Ni buena ni mala	Mala, muy mala	
Mucho mayor, mayor	5	10	14	8
Igual	48	65	71	57
Mucho menor, menor	47	24	14	35
NS / NC	0	2	0	1
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: Y en comparación con años anteriores, ¿Ud. piensa que la corrupción es mayor, menor o sigue igual que antes?

Una vez más, las diferentes características de los encuestados ofrecen matices relevantes en cuanto a sus percepciones sobre la materia.

Cuadro 15. Corrupción en comparación con años anteriores según tipo de organismo

	Entes y servicios descentralizados	Intendencias municipales	Ministerios y OPP	Otros (TC, TCA, PL, PJ)	TOTAL
Mayor, mucho mayor	2	0	3	15	4
Igual	38	53	47	48	46
Menor, mucho menor	58	47	47	33	48
NS	2	0	4	4	3
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: Y en comparación con años anteriores, ¿Ud. piensa que la corrupción es mayor, menor o sigue igual que antes?

Aunque las opiniones negativas de los funcionarios son muy menores, éstas parecen concentrarse en los organismos clasificados como "otros". El hecho adquiere relevancia cuando se advierte que esos organismos cumplen todos con funciones de contralor. En el extremo opuesto se ubican los funcionarios que se desempeñan en los entes autónomos y servicios descentralizados, donde una holgada mayoría percibe que la corrupción es menor o mucho menor en la actualidad.

Cuadro 16. Corrupción en comparación con años anteriores según cantidad de empleados

	Hasta 30	Entre 31 y 100	Entre 101 y 300	Más de 300	TOTAL
Mayor, mucho mayor	19	4	8	0	8
Igual	45	50	62	69	57
Menor, mucho menor	35	46	31	29	35
NS	0	0	0	3	1
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: Y en comparación con años anteriores, ¿Ud. piensa que la corrupción es mayor, menor o sigue igual que antes?

Entre los empresarios nuevamente se aprecia la visión más crítica de los más pequeños. Prácticamente, uno de cada cinco empresarios con menos de 30 empleados cree que la corrupción es mayor o mucho mayor en la actualidad.

Cuadro 17. Grado de corrupción actual y en comparación con años anteriores, según sector

Grado de corrupción actual según sector	Servicios	Producción	TOTAL
Mucha	11	3	8
Bastante	26	31	28
Poca	64	66	64
TOTAL	100	100	100

Corrupción en comparación con años anteriores según sector	Servicios	Producción	TOTAL
Mayor, mucho mayor	7	9	8
Igual	54	63	57
Menor, mucho menor	39	26	35
NS	0	3	1
TOTAL	100	100	100

Existen algunas diferencias en materia de percepciones sobre la corrupción entre los empresarios según el sector en que se desempeñan. Aunque la muestra es relativamente pequeña para trabajar con varios sectores, la apertura entre servicios y producción ofrece algunos matices: aunque no se trata de diferencias extraordinarias, los empresarios del sector servicios muestran una visión levemente más crítica sobre el nivel actual de corrupción, pero al mismo tiempo perciben en una proporción mucho mayor que la corrupción disminuyó con respecto a años anteriores.

En cuanto a la visión de futuro de los encuestados también se puede apreciar una visión optimista. El porcentaje de encuestados que piensa que la corrupción aumentará en los próximos años nuevamente es muy menor.

Cuadro 18. Grado de corrupción dentro de 5 años según evaluación de la situación económica actual (funcionarios)

Corrupción en Uruguay en los próximos 5 años	Situación económica actual			
	Buena, muy buena	Ni buena ni mala	Mala, muy mala	TOTAL
Aumentará, mucho / poco	2	10	6	5
Igual	45	46	44	45
Disminuirá, mucho / poco	37	25	38	33
NS	16	19	13	17
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: ¿Cree usted que dentro de cinco años la corrupción en Uruguay habrá aumentado, seguirá igual o habrá disminuido?

En este caso resulta particularmente interesante observar cómo las diferentes percepciones sobre la situación económica actual no diferencian las opiniones como en otras preguntas de la encuesta. Paradójicamente, los más pesimistas parecen ser los empresarios que consideran la situación actual como buena y los funcionarios que no la consideran ni buena ni mala.

Cuadro 18a. Grado de corrupción dentro de 5 años según evaluación de la situación económica actual (empresarios)

Corrupción en Uruguay en los próximos 5 años	Situación económica actual			
	Buena, muy buena	Ni buena ni mala	Mala, muy mala	TOTAL
Aumentará, mucho / poco	10	8	0	8
Igual	56	65	86	62
Disminuirá, mucho / poco	16	14	14	15
NS	18	14	0	15
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: ¿Cree usted que dentro de cinco años la corrupción en Uruguay habrá aumentado, seguirá igual o habrá disminuido?

En este caso, las características de los encuestados no parecen ofrecer diferencias mayores.

Cuadro 19. Grado de corrupción dentro de 5 años según tipo de organismo

	Entes y servicios descentralizados	Intendencias municipales	Ministerios y OPP	Otros (TC, TCA, PL, PJ)	TOTAL
Aumentará, mucho / poco	6	7	4	4	5
Seguirá igual	42	37	45	59	45
Disminuirá, mucho / poco	31	50	29	26	33
NS	21	7	21	11	17
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: ¿Cree usted que dentro de cinco años la corrupción en Uruguay habrá aumentado, seguirá igual o habrá disminuido?

Los funcionarios más optimistas son, en este caso, los de las intendencias municipales, ya que la mitad cree que la corrupción disminuirá en el futuro. Para el caso de los empresarios se da la paradoja de que los que tienen menos de 30 empleados son los más optimistas y los más pesimistas a la vez, ya que entre ellos aparece el mayor porcentaje de quienes creen que la corrupción aumentará y también el mayor porcentaje de quienes opinan lo contrario. En definitiva el grupo de pequeños y medianos empresarios es el estrato más polarizado en cuanto a sus percepciones sobre el futuro de la corrupción.

Cuadro 20. Grado de corrupción dentro de 5 años según cantidad de empleados

Corrupción en Uruguay en los próximos 5 años	Cantidad de empleados				
	Hasta 30	Entre 31 y 100	Entre 101 y 300	Más de 300	TOTAL
Aumentará, mucho / poco	13	4	8	9	8
Seguirá igual	45	79	62	63	62
Disminuirá, mucho / poco	23	11	15	11	15
NS	19	7	15	17	15
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: ¿Cree usted que dentro de cinco años la corrupción en Uruguay habrá aumentado, seguirá igual o habrá disminuido?

Finalmente, el aspecto que deja mejor parado al país son las percepciones sobre la corrupción en Uruguay comparada con los países vecinos.

Cuadro 21. Corrupción comparada con países vecinos según tipo de organismo

	Entes y servicios descentralizados	Intendencias municipales	Ministerios y OPP	Otros (TC, TCA, PL, PJ)	TOTAL
Mayor, mucho mayor	0	0	0	0	0
Igual	2	0	3	0	2
Menor, mucho menor	94	97	96	100	96
NS	4	3	1	0	2
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: Y en comparación con los países vecinos (Argentina y Brasil), ¿la corrupción en Uruguay es menor, igual o peor?

Las cifras son contundentes. Ningún encuestado cree que en Uruguay hay mayor corrupción que en los países vecinos y quienes opinan que es igual constituyen un porcentaje prácticamente insignificante.

Cuadro 22. Corrupción comparada con países vecinos según cantidad de empleados

	Cantidad de empleados				
	Hasta 30	Entre 31 y 100	Entre 101 y 300	Más de 300	TOTAL
Mayor, mucho mayor	0	0	0	0	0
Igual	10	7	8	3	7
Menor, mucho menor	90	93	92	94	93
NS	0	0	0	3	1
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: Y en comparación con los países vecinos (Argentina y Brasil), ¿la corrupción en Uruguay es menor, igual o peor?

En este aspecto las percepciones son prácticamente unánimes y no se observan diferencias al respecto según las características de los encuestados.

En definitiva, las percepciones de funcionarios y empresarios sobre la corrupción en Uruguay, su magnitud o su gravedad así como en términos relativos temporales o espaciales, aparecen como moderadamente favorables. El problema no es uno de los más importantes ni reviste mayor gravedad que otros. Quienes opinan que disminuyó en comparación con el pasado y que disminuirá en el futuro superan claramente a quienes creen lo contrario y prácticamente la totalidad de los encuestados piensa que la corrupción en Uruguay es menor que la de los países vecinos.

2. La corrupción en distintos ámbitos

Luego del abordaje de la corrupción en general en Uruguay, la encuesta va analizando el fenómeno de forma más concreta en niveles sucesivos. El primer paso en este proceso se da a través de la pregunta sobre qué tan generalizados están los pagos indebidos o sobornos en diversos ámbitos de la sociedad.

Cuadro 23. Generalización de las siguientes prácticas por tipo de organismo

	Entes y servicios descentralizados	Intendencias municipales	Ministerios y OPP	Otros (TC, TCA, PL, PJ)	TOTAL
Sector público					
Muy generalizadas	0	7	3	4	3
Bastante generalizadas	10	20	17	4	14
Poco generalizadas	63	60	55	67	59
Nada generalizadas	25	13	20	26	21
NS	2		5	0	3
TOTAL	100	100	100	100	100
Empresarios locales					
Muy generalizadas	0	3	1	0	1
Bastante generalizadas	29	30	23	15	24
Poco generalizadas	42	47	51	63	49
Nada generalizadas	15	13	11	11	12
NS	15	7	15	11	13
TOTAL	100	100	100	100	100
Inversionistas extranjeros					
Muy generalizadas	6	10	7	0	6
Bastante generalizadas	23	10	16	11	16
Poco generalizadas	29	23	37	56	36
Nada generalizadas	17	17	12	7	13
NS	25	40	28	26	29
TOTAL	100	100	100	100	100

Continúa >

> viene de pág. anterior

	Entes y servicios descentralizados	Intendencias municipales	Ministerios y OPP	Otros (TC, TCA, PL, PJ)	TOTAL
Organismos de cooperación internacional					
Muy generalizadas	2	3	3	4	3
Bastante generalizadas	4	13	7	7	7
Poco generalizadas	33	17	29	41	30
Nada generalizadas	35	37	32	26	33
NS	25	30	29	22	27
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: En muchas partes es una práctica común que personas y empresas realicen pagos indebidos a funcionarios públicos para obtener beneficios. En su opinión, ¿qué tan generalizadas se encuentran este tipo de prácticas.....?

Una clara mayoría de funcionarios públicos tiende a responder que las prácticas de corrupción están poco o nada generalizas en los diferentes ámbitos que propone la encuesta. El porcentaje alcanza al 80% cuando se interroga acerca del sector público y desciende para los demás ámbitos, pero siempre se mantiene por encima del 50%. Parece claro que para los funcionarios públicos el sector dentro del que se desempeñan es menos corrupto que el del empresariado nacional o extranjero, aunque en estos casos aumenta el porcentaje de no respuestas. Entre los funcionarios también hay diferencias en las percepciones al respecto según el ámbito del Estado dónde se desempeñan. Los que perciben una mayor generalización de la corrupción son los funcionarios municipales y, en segundo término, los que reportan dentro de la Administración Central. Aunque puntualmente, quienes perciben la mayor generalización de la corrupción entre los empresarios extranjeros son los funcionarios de los entes autónomos y servicios descentralizados.

Cuadro 24. Generalización de las siguientes prácticas por cantidad de empleados

	Entes y servicios descentralizados	Intendencias municipales	Ministerios y OPP	Otros (TC, TCA, PL, PJ)	TOTAL
Sector público					
Muy generalizadas	6	4	4	0	3
Bastante generalizadas	26	29	27	23	26
Poco generalizadas	58	64	46	51	55
Nada generalizadas	6	4	15	20	12
NS	3	0	8	6	4
TOTAL	100	100	100	100	100
Empresarios locales					
Muy generalizadas	3	4	0	0	2
Bastante generalizadas	23	11	35	17	21
Poco generalizadas	65	71	42	60	60
Nada generalizadas	6	7	19	17	13
NS	3	7	4	6	5
TOTAL	100	100	100	100	100
Inversionistas extranjeros					
Muy generalizadas	6	0	15	0	5
Bastante generalizadas	35	7	12	14	18
Poco generalizadas	32	64	31	46	43
Nada generalizadas	6	14	12	17	13
NS	19	14	31	23	22
TOTAL	100	100	100	100	100
Organismos de cooperación internacional					
Muy generalizadas	6	0	0	0	2
Bastante generalizadas	6	7	8	9	8
Poco generalizadas	32	36	19	31	30
Nada generalizadas	26	21	31	37	29
NS	29	36	42	23	32
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: En muchas partes es una práctica común que personas y empresas realicen pagos indebidos a funcionarios públicos para obtener beneficios. En su opinión, ¿qué tan generalizadas se encuentran este tipo de prácticas.....?

También una clara mayoría de los empresarios tiende a responder que las prácticas de corrupción están poco o nada generalizadas en los diferentes ámbitos que propone la encuesta. El porcentaje alcanza al 73% cuando se interroga acerca del empresariado nacional y desciende para los demás ámbitos, pero siempre constituye una clara mayoría absoluta. No debe llamar la atención que ambos grupos de encuestados parecen tener una mejor visión de sí mismos que la que tiene el otro grupo. Así los funcionarios atribuyen el menor nivel de generalización de la corrupción a la Administración Pública y los empresarios al empresariado nacional. Por otra parte, las opiniones de los empresarios parecen más homogéneas según el tamaño de las empresas, excepto por el alto porcentaje de empresarios con menos de 30 empleados que atribuye mucha o bastante generalización de prácticas irregulares al empresariado extranjero, mayor aún a la que atribuyen a la Administración Pública.

En un segundo nivel de concreción se presenta un bloque de preguntas que pretende establecer las percepciones de los encuestados sobre el grado de corrupción que existe en distintos ámbitos más concretos, públicos y privados, y, especialmente dentro de ciertas dependencias públicas. Esta pregunta se formuló pidiendo a los encuestados que utilicen una escala para indicar el grado de corrupción que atribuyen a cada uno de esos ámbitos. La escala tiene valores desde 1, que representa nula corrupción, hasta 10 que representa la máxima corrupción. La siguiente tabla muestra el valor medio asignado por los encuestados a cada uno de los ámbitos incluidos en el estudio.

Cuadro 25. Grado de corrupción en instituciones públicas y privadas

Grado de corrupción en:	Opinión pública	Empresarios	Funcionarios
Aduanas	8	7,2	7,3
AUF	8	7,3	7,4
Policía	7,1	6,1	6,0
Partidos políticos	7	5,1	5,0
Intendencia municipal	6,3	5,5	5,4
Parlamento	6,3	4,7	4,9
Empresas privadas	6,2	4,1	5,3
Sindicatos	6,2	5,4	5,5
Empresas del estado	6,1	4,5	4,5
Ministerios	6,1	4,6	4,5
DGI	6	3,6	4,0
Poder Judicial	6	3,4	3,8
Fuerzas Armadas	5,7	4,0	3,9
Medios de comunicación	5,2	5,4	5,6

Pregunta: Según lo que usted conoce o ha escuchado, y del 1 al 10 (1 nulo y 10 muy alto), ¿cuál es el grado de corrupción en.......?

Es interesante observar que tanto empresarios como funcionarios adjudican puntajes medios de corrupción muy similares a casi todas las instituciones incluidas en el estudio. A su vez, esos puntajes son notoriamente inferiores a los que les atribuye la opinión pública a las mismas instituciones. De todas formas las tres instituciones calificadas como más corruptas coinciden en todos los casos: Aduanas, Asociación Uruguaya de Fútbol y Policía. Pero también aparecen diferencias significativas con la opinión pública en cuanto al ordenamiento de los niveles de corrupción. En particular, las instituciones políticas (partidos y Parlamento) son mucho mejor evaluadas por empresarios y funcionarios que por la opinión pública. En cambio empresarios y funcionarios le asignan a los medios de comunicación una posición peor que la opinión pública, no sólo porque el puntaje promedio es mayor, sino porque para la opinión pública son la institución menos corrupta de entre las seleccionadas, mientras que para empresarios y funcionarios están en la mitad superior de la tabla. Finalmente, en el único ítem en que aparece una discrepancia significativa entre empresarios y funcionarios es precisamente en cuanto al nivel de corrupción entre los primeros. Los empresarios se califican a sí mismos mucho mejor de lo que lo hacen los funcionarios.

A continuación se interroga sobre prácticas irregulares concretas en el propio ámbito donde el funcionario o el empresario se desempeñan.

En este caso, la percepción de generalización de las prácticas irregulares desciende drásticamente. Los funcionarios que admiten que esas prácticas están bastante o muy generalizadas en su propio organismo, constituyen un porcentaje muy poco significativo en general y por tipo de organismo. Por otra parte, una holgada mayoría absoluta responde que esas prácticas están "nada generalizadas" en proporciones que superan claramente los dos tercios. Lo único a destacar es la diferencia que se aprecia en las percepciones de los funcionarios municipales que siempre responden en menor proporción que esas prácticas están "nada generalizadas" en su propio organismo y suelen responder en mayor proporción que están "poco generalizadas". Esto puede interpretarse como un mayor nivel de admisión de prácticas corruptas en el ámbito municipal que en los demás tipos de organismos.

En el caso de los empresarios se observa un patrón similar, aunque el nivel de admisión de prácticas irregulares concretas en el sector en que se desempeñan es algo superior al que admiten los funcionarios. De hecho, el porcentaje de empresarios que dice que los sobornos en licitaciones o adjudicaciones de contratos están muy o bastante generalizados, supera el 10%.

Cuadro 26. Generalización de las siguientes prácticas en el organismo en el que trabaja, por tipo de organismo

	Entes y servicios descentralizados	Intendencias municipales	Ministerios y OPP	Otros (TC, TCA, PL, PJ)	TOTAL
Sobornos para obtener servicios					
Muy generalizadas	0	0	0	0	0
Bastante generalizadas	0	0	5	0	2
Poco generalizadas	13	33	27	15	22
Nada generalizadas	88	63	67	74	73
NS / NC	0	3	1	11	3
TOTAL	100	100	100	100	100
Sobornos para alterar decisiones					
Muy generalizadas	0	0	0	0	0
Bastante generalizadas	2	7	5	0	4
Poco generalizadas	10	20	21	19	18
Nada generalizadas	88	67	71	81	76
NS	0	7	3	0	2
TOTAL	100	100	100	100	100
Sobornos en las licitaciones o adjudicaciones de contratos					
Muy generalizadas	0	0	0	0	0
Bastante generalizadas	0	3	1	0	1
Poco generalizadas	13	20	13	11	14
Nada generalizadas	79	73	79	85	79
NS	8	3	7	4	6
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: ¿Qué tan generalizadas se encuentran las siguientes prácticas en el organismo en el que usted trabaja?

De todas formas, en todos los casos la mayoría absoluta responde que esas prácticas están "nada generalizadas" aunque en ningún caso se alcanzan las cifras que reportan los funcionarios. Cabe mencionar que en los casos de sobornos para obtener servicios o

alterar decisiones, nuevamente los empresarios con menos empleados a cargo son los que tienen la visión más negativa. Para las Pymes, la admisión de la generalización de los sobornos se ubica en el entorno del 10% en todos los casos.

Cuadro 27. Generalización de las siguientes prácticas por cantidad de empleados

	Hasta 30	Entre 31 y 100	Entre 101 y 300	Más de 300	TOTAL
Sobornos para obtener servicios					
Muy generalizadas	3	0	0	3	2
Bastante generalizadas	6	11	0	0	4
Poco generalizadas	32	39	31	34	34
Nada generalizadas	55	50	69	60	58
NS / NC	3	0	0	3	2
TOTAL	100	100	100	100	100
Sobornos para alterar decisiones					
Muy generalizadas	0	0	0	0	0
Bastante generalizadas	10	0	4	0	3
Poco generalizadas	32	39	23	34	33
Nada generalizadas	58	54	69	63	62
NS	0	11	4	3	3
TOTAL	100	100	100	100	100
Sobornos en las licitaciones o adjudicaciones de contratos					
Muy generalizadas	0	0	0	3	1
Bastante generalizadas	13	11	15	3	10
Poco generalizadas	39	25	15	26	27
Nada generalizadas	39	54	62	63	54
NS	10	11	8	6	8
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: ¿Qué tan generalizadas se encuentran las siguientes prácticas en el ramo en el que se desempeña su empresa?

Un bloque de la encuesta indaga sobre los mecanismos irregulares que se aplican en la realización de contratos entre el Estado y los empresarios. Una mayoría de los funcionarios públicos reconoce que el fraccionamiento de las compras y el monopolio de contratistas ocurren frecuentemente u ocasionalmente. En cambio, el porcentaje de quienes admiten que las demás prácticas consultadas (irregularidades más serias) ocurren frecuente u ocasionalmente, es una minoría y quienes dicen que se trata de una práctica frecuente, son una ínfima minoría.

Cuadro 28. Frecuencia de prácticas en contratos con empresas privadas (funcionarios)

	Frecuentemente	Ocasionalmente	Excepcionalmente	Nunca	NS NC	TOTAL
Fraccionamiento de las compras	26	29	21	8	16	100
Monopolio de contratistas	16	32	23	14	14	100
Ajuste de pliego a intereses particulares	6	24	26	29	15	100
Contratación de empresas ficticias	1	11	20	51	17	100
Presentación de "ofertas de relleno"	6	17	29	26	22	100
Modificación de un contrato durante la ejecución	8	24	28	28	12	100

Pregunta: En los contratos de empresas privadas con el Estado, ¿con qué frecuencia diría Ud. que se presenta?

Para el caso de los empresarios, la distribución de opiniones es bastante diferente. El porcentaje de empresarios que reconoce que las prácticas irregulares mencionadas ocurren frecuente u ocasionalmente tiende a ser mayoritario en todos los casos, excepto para la contratación de empresas ficticias. También se aprecia un mayor nivel de no respuesta de los empresarios en comparación con los funcionarios, seguramente porque muchos empresarios encuestados no son proveedores del Estado.

Cuadro 29. Frecuencia de prácticas en contratos con empresas privadas (empresarios)

	Frecuen-temente	Ocasional-mente	Excepcio-nalmente	Nunca	NS NC	TOTAL
Fraccionamiento de las compras	19	29	18	4	32	100
Monopolio de contratistas	12	43	20	7	18	100
Ajuste de pliego a intereses particulares	10	35	23	8	23	100
Contratación de empresas ficticias	4	13	25	25	33	100
Presentación de “ofertas de relleno”	12	28	23	12	27	100
Modificación de un contrato durante la ejecución	16	26	24	13	22	100

Pregunta: En los contratos de empresas privadas con el Estado, ¿con qué frecuencia diría Ud. que se presenta?

Por otra parte, la encuesta indagó acerca de la forma de concreción del pago de sobornos para saber cómo se percibe la interacción entre el Estado y los particulares. Se pregunta quién toma la iniciativa en el pago de un soborno o si se trata de un mecanismo preestablecido.

Cuadro 30. Mecanismos para realizar pagos indebidos

	Empresarios	Funcionarios
El funcionario lo insinúa	24	9
El particular lo ofrece	11	40
Las partes ya lo saben	49	33
Otro	2	2
NS / NC	14	16
TOTAL	100	100

Pregunta: Cuando se realizan pagos indebidos, ¿cuál de los siguientes mecanismos funciona con mayor frecuencia?

En el caso de los empresarios, prácticamente la mitad opta por la última alternativa mientras que un tercio de los funcionarios apoya esa opción. Pero las respuestas nuevamente difieren cuando se trata de adjudicar la iniciativa a una u otra de las partes. Para una cuarta parte de los empresarios es el funcionario el que toma la iniciativa y sólo una décima parte admite que el particular lo hace. En cambio, para el 40% de los funcionarios es el particular el que ofrece el soborno y sólo la décima parte admite que el funcionario toma la iniciativa. Nuevamente vemos una situación en la que cada sector tiene una mejor visión de sí mismo que la que el otro le adjudica.

3. La corrupción en la práctica

En el caso de los empresarios también se procuró obtener información más precisa sobre la prevalencia de fenómenos de corrupción.

Cuadro 31. Generalización de las siguientes prácticas por cantidad de empleados

	Hasta 30	Entre 31 y 100	Entre 101 y 300	Más de 300	TOTAL
Poder Judicial					
Frecuentemente	0	0	0	0	0
Ocasionalmente	3	0	0	0	1
Excepcionalmente	6	0	4	3	3
Nunca	87	100	96	91	93
NS / NC	3	0	0	6	3
TOTAL	100	100	100	100	100
Gobierno Nacional					
Frecuentemente	0	0	0	0	0
Ocasionalmente	0	0	0	0	0
Excepcionalmente	3	11	8	6	7
Nunca	3	89	92	89	91
NS / NC	94	0	0	6	3
TOTAL	100	100	100	100	100
Gobierno Departamental					
Frecuentemente	0	0	0	0	0
Ocasionalmente	3	7	0	0	3
Excepcionalmente	3	21	12	6	10
Nunca	90	71	88	89	85
NS / NC	3	0	0	6	3
TOTAL	100	100	100	100	100

Continúa >

> viene de pág. anterior

	Hasta 30	Entre 31 y 100	Entre 101 y 300	Más de 300	TOTAL
Entes u organismos descentralizados					
Frecuentemente	0	0	0	0	0
Ocasionalmente	0	7	0	0	2
Excepcionalmente	16	14	15	3	12
Nunca	81	79	85	91	84
NS / NC	3	0	0	6	3
TOTAL	100	100	100	100	100
Legisladores, dirigentes políticos					
Frecuentemente	0	0	0	0	0
Ocasionalmente	0	0	0	0	0
Excepcionalmente	6	0	8	6	5
Nunca	94	100	92	89	93
NS / NC	0	0	0	6	2
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: Y a su empresa, ¿qué tan a menudo se le ha solicitado o se han visto obligados a realizar pagos indebidos o tener atenciones con funcionarios del....?.

Para ello se preguntó directamente a los encuestados si habían realizado pagos indebidos en diversas instituciones públicas y con qué frecuencia. Se asume que no es viable realizar una pregunta con estas características a los funcionarios públicos encuestados.

Las respuestas son muy auspiciosas y reproducen en escala el patrón de la opinión pública. El reconocimiento de la realización de pagos indebidos de forma frecuente y ocasional por parte de los empresarios es prácticamente nulo. De hecho, en dos categorías, gobierno nacional y líderes políticos, ningún empresario elige una de esas opciones. Y ningún empresario admite haber realizados pagos indebidos de forma frecuente ante ninguna institución. Más aún, una amplísima mayoría, que en general supera el 90%, dice que nunca ha tenido que realizar pagos indebidos en ninguno de los ámbitos mencionados. Sólo un porcentaje menor admite haber tenido que pagar sobornos de forma excepcional, llegando al entorno de un 10% para los casos de gobiernos departamentales y entes autónomos.

En contrapartida de la experiencia concreta en el pago de sobornos se indagó también sobre reacciones ante esa clase de fenómenos, tanto entre los empresarios como entre los funcionarios. Concretamente se preguntó si frente a casos concretos de corrupción habían considerado realizar una denuncia y si lo había llevado a la práctica.

Cuadro 32. Consideró realizar una denuncia por corrupción

	Funcionarios	Empresarios
Consideró y denunció	1	7
Consideró y no denunció	1	11
No consideró ni denunció	87	6
NS	2	17
TOTAL	100	100

Pregunta: En algún caso, ¿Ud. consideró realizar una denuncia por corrupción? ¿La hizo o no la hizo?

En este caso se observa que, tanto entre funcionarios como empresarios, un porcentaje apreciable, en torno a la tercera parte, se enfrentó alguna vez al dilema considerado, aunque una amplia mayoría en torno a los dos tercios nunca se lo planteó. En cuanto a la realización de la denuncia se aprecia una mayor propensión a concretarla entre los funcionarios (2 a 1) que entre los empresarios (mitad y mitad).

Finalmente, se requirió de los encuestados que hicieron la denuncia conocer sus resultados y, de quienes no la hicieron, los motivos que llevaron a tal decisión.

Cuadro 33. Qué resultado obtuvo con la denuncia

	Funcionarios		Empresarios	
	%	% válidos	%	% válidos
Se evitó la consumación del hecho	4	17	3	19
Castigaron al culpable	15	64	3	25
No pasó nada	4	19	7	50
No denunció	77		87	
TOTAL	100		100	

Pregunta: ¿Qué resultado obtuvo?

En el cuadro se observa que la efectividad de la denuncia parece ser mucho mayor entre los funcionarios que entre los empresarios. Concretamente, la mitad de los empresarios que denunciaron un hecho de corrupción dice que no se obtuvo ningún resultado con la denuncia, mientras que entre los funcionarios ese porcentaje es solamente de un quinto.

Cuadro 34. Motivo por el que no hizo la denuncia

	Funcionarios		Empresarios	
	%	**% válidos**	**%**	**% válidos**
No podía probar nada	5	45	3	17
Los trámites son complicados	1	5	3	22
No hubiesen perseguido a los culpables	1	5	1	6
Las denuncias crean problemas, puede haber represalias	2	15	3	22
Es inútil denunciar	1	10	2	11
Por comodidad	1	10	1	6
No sabía cómo hacerlo / donde hacerlo	1	5	0	0
NS	1	5	3	17
Subtotal	11	100	15	100
No corresponde	89		85	
TOTAL	100		100	

Pregunta: ¿Por qué no la hizo?

En cuanto a los motivos que inhiben la denuncia, en el caso de los funcionarios se concentran en la falta de pruebas, opción que aparece como mucho más minoritaria entre los empresarios que muestran una mayor dispersión. Una de las opciones más frecuentes para los empresarios son los problemas que puede ocasionar hacer una denuncia, opción que se ubica en el segundo lugar de las elegidas por los funcionarios. Por su parte, la otra opción más frecuente elegida por los empresarios es lo complicado de los trámites para denunciar, cuestión que resulta marginal en el caso de los funcionarios.

4. La causas de la corrupción y su combate

Una vez establecidas las percepciones generales con respecto a los niveles de corrupción y determinada su incidencia concreta, interesa explorar las causas a las que los encuestados adjudican la existencia del fenómeno dentro de la Administración Pública. Nuevamente, los perfiles de respuesta de funcionarios y empresarios muestran diferencias significativas. Una clara mayoría, aunque relativa, de los funcionarios, opina que la principal causa de la corrupción son los bajos salarios que se pagan en el sector público, mientras que esta opción sólo es compartida por uno de cada diez empresarios.

Cuadro 35. Causas de la corrupción en la administración pública

	Funcionarios	Empresarios
Bajos salarios	9	43
Falta de controles	31	23
Poca idoneidad / vocación	23	16
Complicidad de superiores	21	10
Influencia de los políticos	8	5
No sabe	8	3
TOTAL	100	100

Pregunta: En su opinión, ¿cuál de estos factores es el que más favorece que existan fenómenos de corrupción dentro de la administración pública?

Los empresarios concentran sus respuestas en la falta de controles, la poca idoneidad de los funcionarios y en la complicidad de los superiores. Tanto funcionarios como empresarios asignan poca responsabilidad al sistema político en esta cuestión.

Cuadro 36. Medidas para el combate a la corrupción (funcionarios)

	1ª	2ª	3ª	Suma
Castigar a los corruptos	14	26	17	56
Negarse siempre a pagar algo indebido	14	12	10	37
Mejorar la educación en escuelas y liceos	18	10	7	36
Que los gobernantes den un buen ejemplo	12	9	12	32
Mejorar la educación en los hogares	16	9	5	29
Organizarse y exigir cumplir las leyes	6	6	16	28
Premiar a los funcionarios honestos	6	6	12	23
Realizar campañas masivas de educación	6	8	8	22
Quejarse de un abuso siempre que sea necesario	4	7	8	19
Modificar las leyes existentes	4	8	5	17
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: A la hora de combatir la corrupción, para usted ¿cuáles serían las 3 medidas más importantes que pueden ayudar?

A continuación se indagó sobre las medidas que deberían adoptarse para combatir la corrupción a partir de una lista preestablecida.

Cuadro 37. Medidas para el combate a la corrupción (empresarios)

	1ª	2ª	3ª	Suma
Castigar a los corruptos	14	26	17	56
Negarse siempre a pagar algo indebido	14	12	10	37
Mejorar la educación en escuelas y liceos	18	10	7	36
Que los gobernantes den un buen ejemplo	12	9	12	32
Mejorar la educación en los hogares	16	9	5	29
Organizarse y exigir cumplir las leyes	6	6	16	28
Premiar a los funcionarios honestos	6	6	12	23
Realizar campañas masivas de educación	6	8	8	22
Quejarse de un abuso siempre que sea necesario	4	7	8	19
Modificar las leyes existentes	4	8	5	17
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: A la hora de combatir la corrupción, para usted ¿cuáles serían las 3 medidas más importantes que pueden ayudar?

Las respuestas de los funcionarios y empresarios generan un ordenamiento de las medidas propuestas prácticamente igual entre ambos grupos. La única opción que no ocupa el mismo lugar en las tablas es premiar a los funcionarios honestos, que del séptimo puesto que ocupa entre los funcionarios pasa al décimo y último en las preferencias de los empresarios. La opción que recibe el mayor porcentaje de respuestas con una clara mayoría absoluta sumando las tres respuestas en los dos casos, es el castigo a los corruptos. Sin embargo los funcionarios no colocan esa opción en el primer lugar si sólo se considera la primera mención. Para ellos son más importantes las estrategias educativas, tanto en el sistema formal como en los hogares.

También se pidió a los encuestados una evaluación de la acción del gobierno en el combate contra la corrupción.

Cuadro 38. Cuánto hace el gobierno para combatir la corrupción según tipo de organismo

	EEAA y SSDD	Intendencias municipales	Ministerios y OPP	Otros (TC, TCA, PL, PJ)	TOTAL
Mucho	52	40	56	37	49
Poco	42	53	40	48	44
Nada	4	3	1	11	4
NS / NC	2	3	3	4	3
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: Hasta ahora, en su opinión, ¿el gobierno hace mucho, poco o nada para combatir la corrupción?

Podría decirse que en este terreno, la opinión de los funcionarios es favorable al gobierno ya que prácticamente la mitad está de acuerdo en que el gobierno hace mucho por combatir la corrupción y un porcentaje poco significativo opina que no hace nada. Los funcionarios más conformes con el accionar del gobierno son los de los entes autónomos y de la Administración Central, donde una mayoría absoluta piensa que el gobierno hace mucho en esa materia. En cambio, en las intendencias y demás organismos el porcentaje apenas llega al 40%.

Cuadro 39. Cuánto hace el gobierno para combatir la corrupción según cantidad de empleados

	Hasta 30	Entre 31 y 100	Entre 101 y 300	Más de 300	TOTAL
Mucho	23	46	42	26	33
Poco	65	46	50	69	58
Nada	10	7	4	3	6
NS / NC	3	0	4	3	3
TOTAL	100	100	100	100	100

Pregunta: Hasta ahora, en su opinión, ¿el gobierno hace mucho, poco o nada para combatir la corrupción?

En el caso de los empresarios los juicios son menos benevolentes. Sólo una tercera parte opina que el gobierno hace mucho para combatir la corrupción, aunque el porcentaje de quienes creen que no hace nada es igualmente poco significativo. Se destaca nuevamente la opinión notoriamente más crítica de los empresarios con menos empleados a cargo que, en este caso, es llamativamente similar a la de los que están al frente de las empresas de mayor porte.

Finalmente la encuesta buscó establecer la imagen de los organismos que en nuestro país se dedican a combatir la corrupción.

Cuadro 40. Conocimiento de organismo contra la corrupción

	Junta Anticorrupción		Uruguay Transparente	
	Empresarios	Funcionarios	Empresarios	Funcionarios
Conoce	40	75	32	47
No conoce	60	25	68	53
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: ¿Conoce Ud. a la Junta de Transparencia y Ética Pública (Junta Anticorrupción) y a Uruguay Transparente?

A pesar de que se trata de organismos de creación relativamente reciente y de perfil bajo, se puede decir que son relativamente conocidos por funcionarios y empresarios. En particular, una proporción muy alta de funcionarios, las tres cuartas partes, dice conocer a la llamada Junta Anticorrupción. En cambio, el 60% de los empresarios no conoce al organismo, dato que debería resultar preocupante dadas las características del grupo encuestado. Por su parte, Uruguay Transparente es menos conocido que la Junta, pero en este caso no surge una diferencia tan significativa entre funcionarios y empresarios.

Cuadro 41. Evaluación actuación según rubro

	Junta Anticorrupción		Uruguay Transparente	
	Empresarios	Funcionarios	Empresarios	Funcionarios
Buena, muy buena	8	23	9	13
Ni buena ni mala	12	31	9	13
Mala, muy mala	4	3	1	1
No sabe	16	18	13	20
No corresponde	60	25	68	53
TOTAL	100	100	100	100

Pregunta: ¿Cómo evalúa la actuación de la Junta de Transparencia y Ética Pública (Junta Anticorrupción) y a Uruguay Transparente?

Finalmente, la evaluación que reciben ambos organismos en cuanto a su actuación no es muy alentadora. Si bien el porcentaje de encuestados que tiene una opinión negativa sobre el desempeño de la Junta o de Uruguay Transparente es poco significativo, muchas respuestas se ubican en una posición intermedia y un porcentaje considerable de encuestados no manifiesta opinión al respecto. Parece razonable atribuir este tipo de respuesta a la escasa visibilidad que caracteriza el accionar de ambas instituciones.

Además, se consultó tanto a funcionarios como empresarios, sobre su percepción del nivel de corrupción en las distintas administraciones a partir del retorno a la democracia. Los empresarios, tanto del rubro servicios como producción, entienden que hubo más corrupción en el gobierno de Luis Alberto Lacalle, seguido de cerca por los gobiernos de Julio María Sanguinetti. Las mismas cifras se obtienen tanto de representantes de empresas pequeñas, como medianas o grandes, aunque en todos los casos el porcentaje de quienes no contestan es muy alto. Los funcionarios públicos, tanto de entes autónomos, de la administración central, intendencias y otros organismos, coinciden en la misma percepción.

Cuadro 42. Opinión de empresarios, según rubro. Gobierno en el que hubo más corrupción

	Empresarios rubro Servicios	Empresarios rubro Producción	TOTAL
Gobierno de Luis Alberto Lacalle	39	26	35
Gobiernos de Julio María Sanguinetti	27	29	28
Gobierno de Tabaré Vázquez	6	3	5
Gobierno de Jorge Batlle	1	3	2
NS	27	40	31
TOTAL	100	100	100

Cuadro 43. Opinión de empresarios, según cantidad de empleados. Gobierno en el que hubo más corrupción

	Hasta 30	Entre 31 y 100	Entre 101 y 300	Más de 300	TOTAL
Gobierno de Luis Alberto Lacalle	29	39	35	37	35
Gobiernos de Julio Ma. Sanguinetti	29	32	19	29	28
Gobierno de Jorge Batlle	0	4	4	0	2
Gobierno de Tabaré Vázquez	16	0	0	3	5
NS	26	25	42	31	31
TOTAL	100	100	100	100	100

Cuadro 44. Opinión de funcionarios públicos, según tipo de organismo, sobre gobierno en el que hubo más corrupción

	EEAA y SSDD	Intendencias municipales	Ministerios y OPP	Otros (TC, TCA, PL, PJ)	TOTAL
Gobierno de Luis A. Lacalle	58	43	55	26	49
Gobiernos de J. M. Sanguinetti	19	23	24	19	22
Gobierno de Jorge Batlle	6	17	3	4	6
Gobierno de Tabaré Vázquez	2	7	1	15	4
NS	15	10	17	37	18
TOTAL	100	100	100	100	100

Hoenir Sarthou

Abogado y periodista, coordinador del Espacio de Estudios Normativos del Ministerio de Educación y Cultura, miembro del Directorio y de la Comisión de Asuntos Legislativos del Colegio de Abogados del Uruguay, coautor del libro de investigación periodística "DeGeneraciones" (ed. Nordan, 1995) y autor de la novela "Cuatreros" (Vintén Editor, 2000). Actualmente, ejerce la profesión de abogado, es columnista del semanario "Voces" y participa regularmente en las tertulias del programa "En Perspectiva" de Radio "El Espectador".

Edison Lanza

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Periodista. Fundador del Centro Archivos y Acceso a la Información Pública. Fundador del Grupo Archivos y Accesos a la Información Pública (GAIP) de Uruguay. Co-redactor del anteproyecto de ley de acceso a la información y amparo informativo (2005-2006). Profesor de la Universidad Católica del Uruguay. Asesor de la Asociación de la Prensa del Uruguay.

Leonardo Luzzi

Licenciado en Relaciones Internacionales. Egresado de la Universidad de la República. Periodista. Subjefe de radio "El Espectador" e informativista en radio "Rural" y radio "Montecarlo". Actualmente es Editor del diario "El Observador" y corresponsal de la radio "Voz de las Américas" de Estados Unidos.

Daniel Buquet

Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Sociales. Profesor Adjunto del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Profesor Visitante de la Universidad de San Martín, Argentina.

Mediante esta investigación, concebida desde una perspectiva de sociedad civil, el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) se propone dar cuenta del amplio repertorio de instituciones y normas que tienen por objeto prevenir, denunciar y perseguir la corrupción en el Estado, analizando sus virtudes y sus debilidades, y relevar y analizar las opiniones que tienen los funcionarios públicos, los empresarios y los ciudadanos en general, sobre las múltiples facetas de este fenómeno. Ambos componentes forman parte de esta publicación que habla de "La corrupción y su freno", representado éste por el más amplio conocimiento de la ciudadanía, instituciones fortalecidas y reglas de conducta cada vez más acordes con los avances internacionales en la materia.